

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad

Ana Urgoiti Aristegui
Véronique de Geoffroy
Francisco Rey Marcos

08

Cuadernos del iecah

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2007

ÍNDICE

Presentación

Desde su creación en el año 2000, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha venido realizando diversas tareas de investigación, formación, difusión y asesoría para la mejora de la calidad de la acción humanitaria.

Uno de los resultados de esta labor es el Cuaderno del IECAH que ahora presentamos; un estudio cuyo contenido forma parte de un proyecto desarrollado a lo largo del año 2007 por iniciativa del Groupe Urgence Réhabilitation et Développement (Groupe URD) y que contó con la participación del IECAH y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El objetivo principal del proyecto era ***conocer y analizar la situación actual de las prácticas de los actores humanitarios en España en términos de calidad*** para, posteriormente, poder apoyar a las ONG y otros actores en la mejora de sus intervenciones. Con esa finalidad, se estructuró el trabajo en tres apartados diferentes: un curso de formación, un seminario-conferencia que se celebró el pasado 14 de septiembre (y para el que se elaboró una versión preliminar de este informe) y un estudio que desembocaría en la elaboración del presente Cuaderno.

Tanto el Groupe URD como el IECAH esperamos que este trabajo pueda servir a los actores humanitarios para hacerse una idea básica del panorama en nuestro país, y que podamos constituir, a partir de esta experiencia, una buena base para el debate. A partir de ahí, seguiremos estudiando las prácticas de las ONG y del conjunto de actores de cooperación en España, e intentaremos lograr un avance real hacia una filosofía de calidad en la acción humanitaria y hacia una cultura en la que la evaluación de los proyectos esté muy presente en el sector.

Aprovechamos para agradecer la generosa colaboración de todas aquellas personas que atendieron nuestras múltiples llamadas, que respondieron a los correos electrónicos que les enviamos y que estuvieron siempre dispuestas a ofrecer aclaraciones, documentación y detalles sobre los temas incluidos en el cuestionario.

Queremos además expresar nuestra especial gratitud a Ana Urgoiti y a Véronique de Geoffroy (que han sido quienes han llevado la mayor parte del peso en todo el proyecto y en la investigación), a todas aquellas personas que asistieron al seminario celebrado en la AECID, y también a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) por su apoyo en la edición de los Cuadernos.

Francisco Rey Marcos y Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad

Ana Urgoiti Aristegui
Consultora, colaboradora del IECAH

Véronique de Geoffroy
Responsable del proyecto "COMPAS Calidad" del Grupo URD

Francisco Rey Marcos
Codirector del IECAH

Executive Summary

In the recent years, it has been highlighted the importance of demanding quality standards in the solidarity field in general and in the humanitarian action in particular, both at an international and national level. Clearly, this verification has been given in a context of growing available resources for the intervention in case of disaster or crisis. Some initiatives have been developed and coexist today with the aim of trying to improve the service given to the affected populations. Therefore, the real changes in terms of quality take long to be observed in the field, just as many evaluations show it. Many things remain to be done in the staff training in terms of the intervention methodology, both for actors and donors. More specifically, in order to support NGOs in their interventions improving and to make progress in the development of a quality culture, being aware of the difficulties and reluctances existing in the humanitarian work is necessary. This is the objective of the present study: ***knowing and analyzing the current situation of the practices of humanitarian actors in Spain in terms of quality.***

This document is the result of a various-stages-process: firstly, a questionnaire was designed and sent by e-mail to a wide sample of humanitarian actors. The answers (55% of the initial sample) were processed and completed, where possible and appropriate, with individual interviews. A first draft of the study was written to use it as a base for a debate seminar, which was held in the AECID on September 14, 2007: "*The Quality in the Humanitarian Action, a Technical and Ethical Imperative, Perceptions and Practices of the Spanish Actors".* The summary of the discussions and debates among the numerous participants (a very representative sample of the Spanish humanitarian sector) were included in the study final version; a study, which, we must clear up, was only based in a series of surveys and interviews, which results

couldn't be verified in the field or in the headquarters of the organizations taking part in it.

One of the first conclusions extracted from the study was that the quality matter in the Spanish humanitarian sector is seen as something very important (by the actors as well as by the donors) and that it is not necessary any more to emphasize its validity and its imperative nature. Although it is true that at the international level, Spanish actors continue having low visibility and low participation in the international fora, the Spanish associative movement has not been unaware of the quality debates, but the contrary. A sign of this is that some time ago, various approaches have emerged in order to tackle this matter (ACADE, the social sector organizations, development NGOs…). However, only Action Aid has an own definition, a clear department and a policy about institutional quality. Other organizations are about to create policies and plans on quality (such as Doctors of the World and Intermón Oxfam), while Action Against Hunger is studying the establishment of a total quality system. Other NGOs, as Doctors Without Borders, have a quality conception very linked to evaluation criteria, such as the pertinence and the impact.

When *"What do you understand/how do you define the term quality?"* is asked, a clear predominance of concepts linked to evaluation is observed in the answers. Particularly, the criteria or components of the evaluation as the OECD DAC (Development Assistance Committee) define them, are the most repeated in all the questionnaires: effectiveness and efficiency (14 times), pertinence (13) and impact (7). However, other wider and complementary concepts are linked to the quality (such as the ethics, the respect and the participation of the communities, the respect to principles and the own actor values).

Donors added some learning elements which, as a whole, seem very coherent with "The shared vision on quality and accountability", written by the group *Quality and Accountability (Q & A)* in August 2007 and in which the ethical imperative towards the quality given the nature of the humanitarian action is highlighted. Unlike the mercantile sector, in which the quality defaults leads to a sanction by the client, the humanitarian aid sector doesn't count with this regulation system.

Participants were asked to mark in a yardstick between "poor" and "excellent" the quality of the humanitarian programs that they execute. 63% of the actors qualify it as "good", meanwhile the opinion of the donors vary from "poor" and "middle", although the tendency is to improve… Nevertheless, this figure of 63% seems very optimistic when the results of satisfaction of some surveys made in the field are known.

Actors consider that the more frequent faults are the bad or inexistent planning, the lack of needs identification, a low trained staff with excessively rotation, the poor transferred learning, the shortage of consultation to the affected populations and the lack of interest for a real coordination. The own humanitarian organizations believe that all this happens because of the lack of mechanisms for accountability on funding and impact, of a methodological difficulty for the impact evaluation, of the lack of protocols, of procedures or systems of appropriate management, and of the shortage of transfer of good practice and learned lessons.

What seems clear when analyzing these matters in the field, is that, after the first days, the needs are not only the more basic ones linked to the survival, but that these needs become very much complex. A great many factors influence the programs, and the aid success or failure depends largely on the performance or lack of performance of other actors (actors of violence, local authorities, other agencies, etc.). Bearing in mind the needs complexity, as well as the context in which we move, is really important both in the programs management systems and in the evaluation of them.

When people talk about the quality of the humanitarian action, the **donor's** role has to be taken into account, as certain funding modalities have a direct impact on the aid quality. This

awareness leads to the making of the **Good Humanitarian Donorship Initiative (GHD)**, approved in Stockholm on June 17, 2003. However, the effectiveness of these principles hasn't been proved yet. In the framework of this study, we discovered that not all the actors of the Spanish scene know these principles, but the surveys mainly coincide in highlighting the interest that they arouse, as well as the importance of these principles to contribute to increase the aid quality. Nevertheless, the perceptions are much divided when stating if these principles are really influencing the donors' practice. On the part of the central Administration, the Master Plan of the Spanish Cooperation for 2005-2008 already mentions the achievement of the GHD and, in a much more detailed way, the Strategy of Humanitarian Action, approved in 2007 and which was discussed by the overall cooperation actors, adds concrete commitments in many of the 23 points of the initiative, as well as many references to quality questions, an increase in evaluation and the joining to the international initiatives about this matter.

Considering the **evaluation** is an essential instrument for making statements about a project quality (in this case of the humanitarian actions of the organizations) we asked for the frequency that are carried out: 23% answered they systematically evaluate, 31% frequently, and 46% seldom or never do it. These figures seem very positive compared with what was expected, so it is possible that the "evaluation" was understood in a very wide way, including visits to the field by the headquarters or the written of the final report. However, the evaluation culture increases little by little and all the people who have taken part in the study agree in highlighting the benefits it brings to evaluate and to learn, extract lessons and to improve the future projects' quality. Unfortunately in Spain the evaluation reports are seldom published, hampering to establish the function of accounting or learning in the sector.

The **donor** plays here an important role in the request of these evaluations and, therefore, regarding the donor's practices in terms of evaluation, we highlight, from the four donors who have taken part in the study, only the Catalan Cooperation Agency for Development evaluates systematically, but, for the time being, only development projects; the other three donors do it seldom, although they are systematizing them little by little.

Although it is true that evaluating is necessary, this is not enough for guaranteeing a project's quality, and that is the reason why the use of methods for quality assurance is necessary. From the questionnaire results emerges that nobody rules out the idea of implementing any system which helps improving the quality of the actions of the humanitarian organizations and the interviews carried out to donors and actors highlight the growing interest that this matter arouses inside the organizations. It was presented a table with some management tools, quality or accountability initiatives in order to understand the level of knowledge, use and satisfaction of actors. The *Code of Conduct for International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* is very well known and used, and even some times included in the own organizations' policies. The Principles for Transparency and Good Practices of *Fundación Lealtad* (mechanism of assessing for Spanish NGOs) is very well known, but at the same time, it is controversial because it generates various debates about the criteria used. As for the tools and instruments, what is more known and used is what regards to the project cycle management and the logical framework approach. The compulsory character of these tools, imposed in some cases by the donors, can be the reason of that result. Likewise, it is important the spreading made in Spain of the project cycle management adapted to the humanitarian action made from the IECAH (Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action) with the support of *Obra Social "La Caixa".* In a following level it will appear the Quality initiatives, with the Sphere Project as the most known and used,

followed by COMPAS by the Group URD, HAP (Humanitarian Accountability Partnership) and the code People In Aid. Although an institutionalization of these tools doesn't exist yet (except from People In Aid in Action Against Hunger or the Sphere Project in Intermón Oxfam), what it seems to exist is a use of these tools based in this knowledge by the concrete individual.

The consulted agencies have provided us a large list of benefits derived from the use of a quality method, being internal benefits such as the efficiency improvement and the project impact increase for the beneficiaries, or external, with the confidence consolidation of donors. However, the organizations have also threats and see possible risks which can hamper or delay the implementation of a quality management system. Among the more identified risks through the interviews are those which focus on the procedures' high costs and on the possibility of bureaucratizing the organization, making its processes slower and bringing an extra work charge to its staff. The consulted donors believe that the biggest difficulty lies in achieving the institutional decision of integrating quality programs or methods. Likewise, they comment that the fear of being audited or showing organizational and programmatic weaknesses could be one of the main curbs.

As for the **certification** matter, the diversity of opinions about this highly topical issue in the international humanitarian community becomes apparent. The consulted donors think that a certification mechanism for NGOs is useful if criteria which are appropriate and adapted to the NGO's particularities are put forward. Among the actors there is a diversity of opinions: from those who categorically describe it as dangerous (19%) or useless (5%), to those who considerate it as useful (47%), or even necessary (29%). The fact that 76% consider that a certification mechanism is useful or necessary seems a very high figure, particularly bearing in mind that during the Seminar the only ones who talked about this matter where those who object and see the certification as dangerous.

The debate terms are very well summarized in the following paragraph written by one of the study participants: *"(the certification) is dangerous as the adherence to the quality criteria becomes the prerequisite to receive public funding and, usually, the most vulnerable people and the biggest crisis contexts scores "bad" in the quality criteria or standards fixed by donors or private institutions; it is dangerous as the certification obtaining may becomes a purpose itself and, consequently, humanitarian organizations may become mere services suppliers; and it is dangerous as there is a lack of mechanisms to control or validate who controls or validates (whom the entity issuing the certification accounts to? Where does its legitimacy come from? Who has elected or pointed it?)".*

We can state that the Spanish humanitarian sector is in the right way to improve it practices. The concern about quality is present in fora, discussions and publications, and most of the Spanish organizations carrying out humanitarian action projects have already overcome the stage in which the sole prevailing concern is the amount of aid. Therefore, we must highlight that the organizations have already start adding quality criteria (either by own initiative, or by adapting to what their international networks do), although we have to say that very few (either actors or donors) have institutionalized these concerns so that they have a real impact on field practices.

Everything related to the humanitarian practices' improve is a complex issue where the "quick impact" solutions don't exist. This sector started reflecting on this matter only ten years ago and this is a very short period compared with the long tradition of quality in other sectors. We mustn't look discouraged to the future and we must think about proposals which take into account the complexity of the situations where the humanitarian programs are developed and, we must always place the affected populations in the core of our efforts.

Future perspectives and recommendations for Spanish humanitarian NGOs

- Convening meetings every three months among interested NGOs and creating a work group on humanitarian aid quality.
- According to its principles and mandates, defining "quality" at the internal and institutional level.
- Adding this definition to its strategic approaches.
- Studying, critically, the mechanisms more adapted to the humanitarian action sector for assuring quality.
- Considering the possible institutionalization of any of them, pointing out not only the processes, but also the results and impact of its performances and taking always into account the quality definition adopted.
- Knowing and supporting the processes and initiatives of quality improving which have been developed and are being developed at international level.
- Promoting its knowledge among it staff (in the headquarters and in the field) and in the sector in general.
- Including in training activities, briefings and activities for spreading specific information or elements about quality and evaluation.
- Including in the terms of reference for contracts, issues related to quality.
- Adding the evaluation as an everyday practice, by training staff and, as far as possible, by creating a specific unity which will be able to provide technical support to the rest of the organization in quality and evaluation.
- Working for increase its transparency, for example, publishing the evaluation reports (either external or internal evaluations).
- Contributing actively to the debate about quality in Spain, taking part, for example, in the possible creation of the work group proposed in the Seminar.
- Stressing the Spanish donors' practices, both at the central level and in the decentralized cooperation, with the aim of assuming and fulfilling the GHD.

Future perspectives and recommendations for aid donors in Spain

- Defining "quality" and making public such definition so that the agencies demanding its funds have a clear and transparent idea of what they are going to be required.
- Including quality matters directed to the achievement of results and to the impact on the technical assessment of the NGO's requests, as well as on the criteria for assessing its performance.
- Studying the GHD and adding it to their cooperation plans if they are decentralized cooperation donors.
- Supporting, even economically, the organizations in their attempts to improve and add the methods for assuring quality.
- Acting transparently in everything related to aid funding.
- Supporting the organizations in improving the evaluation activities.
- Assessing systematically the humanitarian programs which receive public funding and publishing the results.
- The AECID is recommended to add definitively the GHD and, by following the example of other bilateral donors, develop its own implementation plan in order to add the GHD into the national policies.
- Going forward in the fulfillment of the quality and GHD matters included in the *Humanitarian Action Strategy*.
- Actively adding other actors (and particularly the decentralized co-operation) to the GHD and the rest of proposals of quality improvement.
- Promoting the training of its technical teams in terms of quality and evaluation and, specially, in the bigger knowledge and comprehension of the GHD principles.
- Adding actively the Spanish presence in the international fora where donors and organizations discuss matters of quality, evaluation, etc. For example, attending the ALNAP or GHD meetings. Fulfilling what is said in the *Humanitarian Action Strategy*.

Resumen ejecutivo

En estos últimos años se ha puesto de manifiesto la importancia de exigir unos estándares de calidad en el ámbito de la solidaridad en general y de la acción humanitaria en particular, tanto a escala internacional como a nivel estatal. Evidentemente, esta constatación se ha producido en un contexto de crecimiento de los recursos disponibles para la intervención en caso de desastres o crisis. Varias iniciativas han sido desarrolladas y coexisten hoy en día con el objetivo de intentar mejorar el servicio a las poblaciones afectadas. Por lo tanto, los cambios reales en términos de calidad tardan en observarse en el terreno, tal y como lo demuestran muchas evaluaciones. Queda bastante por hacer en cuanto a la formación de personal en términos de metodología de la intervención, tanto para los actores como para los donantes. Más específicamente, para apoyar a las ONG en la mejora de sus intervenciones y para avanzar en el desarrollo de una cultura de la calidad, es necesario ser conscientes de las dificultades y reticencias existentes en el quehacer humanitario. Este es el objetivo del presente estudio: ***conocer y analizar la situación actual de las prácticas de los actores humanitarios en España en términos de calidad***.

Este documento es el resultado de un proceso con varias etapas: en primer lugar, se diseñó un cuestionario que fue enviado por correo electrónico a una amplia muestra de actores humanitarios. Las respuestas (un 55% de la muestra inicial) fueron procesadas y completadas con entrevistas individuales en los casos en los que fue posible y pertinente. Se redactó un primer borrador del estudio para servir de base a un seminario de debate, que se celebró en la AECID el 14 de septiembre de 2007: *"La calidad en la acción humanitaria, un imperativo técnico y ético, Percepciones y prácticas de los actores españoles".* Las síntesis de las discusiones y debates entre los numerosos participantes (una muestra muy representativa del sector humanitario español) fueron incluidas en la versión final del estudio; un estudio que, debemos aclarar, sólo se basa en una serie de encuestas y entrevistas, cuyos resultados no se pudieron verificar en el terreno o en las sedes de las organizaciones que participaron en el mismo.

Una de las primeras conclusiones extraídas del estudio fue que la cuestión de la calidad en el sector humanitario español es vista como algo muy importante (tanto por parte de los actores como de los donantes) y que ya no es necesario enfatizar su actualidad y su carácter imperativo. Si bien es cierto que a nivel internacional los actores españoles siguen teniendo baja visibilidad y poca participación en los foros internacionales, el movimiento asociativo español no ha sido ajeno a los debates sobre la calidad, sino más bien al contrario. Prueba de ello es que desde hace algún tiempo han surgido diversos planteamientos para abordar este tema (ACADE, las organizaciones del sector social, las ONG de desarrollo…). Sin embargo, sólo Ayuda en Acción tiene una definición propia, un departamento y una política clara de calidad institucional. Algunas otras organizaciones están en proceso de elaborar políticas y planes sobre calidad (como Médicos del Mundo e Intermón Oxfam), mientras que Acción contra el Hambre está estudiando la implantación de un sistema de calidad total. Otras ONG, como sería el caso de Médicos Sin Fronteras, tienen una concepción de la calidad muy vinculada a criterios de evaluación, como la pertinencia y el impacto.

Cuando se pregunta "*¿Qué entienden/cómo definen el término calidad?",* se observa en las respuestas un claro predominio de conceptos ligados a la evaluación. En concreto, los criterios o componentes de la evaluación tal y como los define el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE son los más repetidos en todos los cuestionarios: eficacia y eficiencia (14 veces), pertinencia (13) e impacto (7). Sin embargo, otros conceptos más amplios y complementarios se ven vinculados con la calidad (como la ética, el respeto y la participación de las comunidades, el respeto a principios y los valores del actor mismo).

Los donantes añadieron además varios elementos de aprendizaje que en conjunto parecen muy cohe-

rentes con “La visión compartida sobre la calidad y la rendición de cuentas”, escrita por el grupo *Quality and Accountability (Q & A)* en agosto de 2007 y en el que se ponía de relieve el imperativo ético hacia la calidad dadas las características de la acción humanitaria. Al contrario que en el sector mercantil, en el que los defectos de calidad llevan a la sanción por parte del cliente, en el sector de la ayuda humanitaria no se cuenta con este sistema de regulación.

Se solicitó a los participantes que calificaran en un baremo entre “pobre” y “excelente” la calidad de los programas humanitarios que ejecutan. Un 63% de los actores los calificó de “buenos”, mientras que la opinión de los donantes varía entre “pobre” y “media”, aunque con tendencia a mejorar… Sin embargo, esta cifra del 63% parece muy optimista cuando se conocen los resultados de algunas encuestas de satisfacción hechas en el terreno.

Los actores consideran que los defectos más frecuentes son la mala o inexistente planificación, la ausencia de identificación de necesidades, un personal poco formado y con excesiva rotación, el poco aprendizaje transferido, la escasez de consulta a las poblaciones afectadas y el poco interés por una coordinación real. Las propias organizaciones humanitarias creen que todo esto sucede debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas sobre financiación y sobre impacto, a la dificultad metodológica para la evaluación de impacto, a la falta de protocolos, de procedimientos o de sistemas de gestión adecuados, y a la escasez de transmisión de buenas prácticas y de lecciones aprendidas.

Lo que parece claro al analizar estas cuestiones en el terreno, es que, después de los primeros días, las necesidades ya no son sólo las más básicas ligadas a la subsistencia, sino que se vuelven mucho más complejas. Una multitud de factores influyen en los programas, y el éxito o fracaso de la ayuda depende en gran parte de la actuación o falta de actuación de otros actores (actores de la violencia, autoridades locales, otras agencias, etc.). Tener en cuenta la complejidad de las necesidades, así como el contexto en el que nos movemos, es sumamente importante tanto en los sistemas de gestión de los programas, como en la evaluación de los mismos.

Cuando se habla de la calidad de la acción humanitaria hay que tener en cuenta el papel de los **donantes**, pues ciertas modalidades de financiación tienen un impacto directo en la calidad de la ayuda. Esta toma de conciencia llevó a la elaboración de los **Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias (GHD),** aprobados en Estocolmo el 17 de junio de 2003. Sin embargo, la eficacia de estos principios está todavía sin demostrar. En el marco del estudio, descubrimos que no todos los actores del panorama español conocen estos principios, pero las encuestas coinciden mayoritariamente en resaltar tanto el interés que suscitan, como la importancia de estos principios para contribuir a mejorar la calidad de la ayuda. Sin embargo, las percepciones están bastante divididas cuando se trata de pronunciarse sobre si estos principios están influyendo realmente en la práctica de los donantes. Por parte de la Administración central, el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* ya aludía al cumplimiento de la GHD y, de modo mucho más detallado, la *Estrategia de Acción Humanitaria* aprobada en 2007 y que fue discutida con el conjunto de actores de la cooperación, incorpora compromisos concretos en muchos de los 23 puntos de la iniciativa, así como numerosas referencias a las cuestiones de calidad, al fomento de la evaluación y a la adscripción a iniciativas internacionales en la materia.

Considerando que la **evaluación** es un instrumento esencial para poder pronunciarse sobre la calidad de un proyecto (en este caso de las actuaciones humanitarias de las organizaciones), preguntamos por la frecuencia con la que se llevan a cabo: un 23% respondió que evalúa sistemáticamente, un 31% frecuentemente, mientras que un 46% lo hace raramente o nunca. Estas cifras parecen bastante positivas en comparación con lo que se esperaba, por lo que es posible que se entendiera la “evaluación” de manera muy amplia, incluyendo visitas de la sede al terreno o la escritura del informe final. Sin embargo, la cultura de la evaluación va creciendo poco a poco

y todas las personas que han participado en el estudio coinciden en subrayar los beneficios que reporta tanto el evaluar como el aprender lecciones, extraer enseñanzas y el poder mejorar la calidad de los proyectos futuros. Desgraciadamente, en España casi nunca se publican los informes de evaluación, lo que impide establecer en el sector la función de rendición de cuentas o de aprendizaje.

El **donante** juega aquí un papel importante en el encargo de estas evaluaciones y por ello, respecto a las prácticas de los mismos en materia de evaluación, resaltamos que, de los cuatro que han participado en el estudio, sólo la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo evalúa de forma sistemática, aunque, por el momento, solamente proyectos de desarrollo; los otros tres donantes raramente evalúan, aunque poco a poco van sistematizándolo.

Pero si bien es cierto que es necesario evaluar, esto no es ni mucho menos suficiente para garantizar la calidad de un proyecto, y por eso es necesario el uso de métodos de aseguramiento de la calidad. De los resultados del cuestionario se desprende que nadie descarta la idea de poner en marcha algún sistema que ayude a mejorar la calidad de la actuación de las organizaciones humanitarias. Además, las entrevistas realizadas a donantes y a actores ponen de manifiesto el creciente interés que esta cuestión despierta en el seno de las organizaciones. Se presentó una tabla de varias herramientas de gestión, de iniciativas de calidad o de rendición de cuentas (*accountability)* para entender el nivel de conocimiento, de uso y de satisfacción de los actores. El *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales* es a la vez muy conocido y utilizado, e incluso a veces es incluido en las propias políticas de las organizaciones. La *Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad* (mecanismo de valoración para las ONG españolas) es muy conocida pero a la vez muy controvertida, pues provoca varios debates sobre los criterios que utiliza. En cuanto a las herramientas e instrumentos, lo que más se conoce y se usa es todo aquello referido a la gestión del ciclo de proyecto y el enfoque del marco lógico. El carácter obligatorio de estas herramientas, impuesto en algunos casos por los donantes, puede ser muy probablemente la razón de tal resultado, así como la difusión hecha en nuestro país de la gestión del ciclo del proyecto adaptada a la acción humanitaria que se realiza desde el IECAH con apoyo de la Obra Social "la Caixa". En un siguiente nivel estarían las iniciativas Calidad, con el Proyecto Esfera como el más conocido y utilizado, seguido por el COMPAS del Grupo URD, HAP (*Humanitarian Accountability Partnership*) y el código *People In Aid.* Si bien no existe aún una institucionalización de dichas herramientas (salvo excepciones como People in Aid en Acción contra el Hambre o el Proyecto Esfera en Intermón Oxfam), lo que sí parece existir es un uso de las mismas basado en ese conocimiento por parte del individuo concreto.

Las agencias consultadas nos han proporcionado una larga lista de beneficios derivados de la utilización de un método de calidad, ya sean beneficios internos como la mejora de la eficiencia y el incremento del impacto de los proyectos para los beneficiarios, como externos, con la consolidación de la confianza de los donantes. Sin embargo, las organizaciones también tienen temores y ven posibles riesgos que pueden impedir o retrasar la puesta en marcha de un sistema de gestión de calidad. Entre los que más se han identificado a través de las entrevistas, están los que giran en torno a lo costoso de los procedimientos y a la posibilidad de que terminen burocratizando la organización, haciendo más lentos sus procesos y aportando una carga extra de trabajo a su personal. Los donantes consultados creen que la mayor dificultad estriba en lograr la decisión institucional de integrar programas o métodos de calidad. También comentan que el miedo a ser fiscalizados o el temor a mostrar debilidades organizacionales y programáticas, podría ser uno de los principales frenos.

En cuanto a la cuestión de la **certificación,** se manifiesta de forma clara la diversidad de opiniones

respecto a esta materia de tanta actualidad en la comunidad humanitaria. Los donantes consultados opinan que un mecanismo de certificación para ONG es útil siempre y cuando se planteen criterios adecuados y adaptados a las particularidades de las ONG. Entre los actores hay diversidad de opiniones: desde los que categóricamente lo califican de peligroso (un 19%) o inútil (el 5%), hasta los que lo consideran útil (un 47%), e incluso necesario (un 29%). El hecho de que un 76% consideren que un mecanismo de certificación es útil o necesario parece una cifra muy alta, sobre todo teniendo en cuenta que durante el Seminario los únicos que tomaron la palabra sobre este tema fueron los que se oponen y ven la certificación como peligrosa.

Los términos del debate se ven muy bien sintetizados en el siguiente parágrafo escrito por un participante en el estudio: "(la certificación) es *peligrosa porque la adherencia a los criterios de calidad se convierte en el prerrequisito para recibir financiación publica y, normalmente, las personas más vulnerables y los contextos de mayor crisis puntúan 'mal' en los criterios/estándares de calidad fijados por donantes/instituciones privadas; es peligrosa porque la obtención de la certificación se puede convertir en un fin en sí mismo y, consecuentemente, las organizaciones humanitarias en meras proveedoras de servicios; y es peligrosa porque no existen mecanismos para controlar/validar a quien controla/valida (¿a quién le rinde cuentas la entidad que emite la certificación?, ¿de dónde proviene su legitimidad?, ¿quién la ha elegido/nombrado?)."*

Podemos afirmar que el sector humanitario español está en el buen camino hacia la mejora de sus prácticas. La preocupación por la calidad está presente en foros, discusiones y publicaciones y la mayoría de las organizaciones españolas que llevan a cabo proyectos de acción humanitaria han superado ya la fase en la que imperaba la exclusiva preocupación por la cantidad de ayuda. Por tanto, es necesario destacar que las organizaciones ya han comenzado a incorporar criterios de calidad (bien sea por iniciativa propia, o bien sea por adaptarse a lo que hacen sus redes internacionales), aunque también hay que decir que muy pocos (ya sean actores o donantes) han institucionalizado estas preocupaciones de manera que tengan un impacto real en las prácticas del terreno.

Todo lo relacionado con la mejora de las prácticas humanitarias es un tema complejo en el que las soluciones de "impacto rápido" no existen. Hace tan sólo diez años que este sector reflexiona sobre este tema y eso es aún muy poco en comparación con la larga tradición de la calidad en otros sectores. Hay que mirar sin desánimo hacia el futuro y reflexionar sobre propuestas que tengan en cuenta la complejidad de las situaciones en que se desarrollan los programas humanitarios y, siempre, debemos situar a las poblaciones afectadas en el centro de todos los esfuerzos.

Perspectivas de futuro y recomendaciones para las ONG humanitarias españolas

- Realizar reuniones trimestrales entre ONG interesadas y crear un grupo de trabajo sobre la calidad de la ayuda humanitaria.
- En función de sus principios y su mandato, definir "calidad" a nivel interno e institucional.
- Incorporar esta definición en sus planteamientos estratégicos.
- Estudiar, con visión critica, los mecanismos para asegurar la calidad más adaptados al sector de la acción humanitaria.
- Valorar la posible institucionalización de alguno de ellos apuntando no sólo a los procesos, sino también a los resultados e impacto de las actuaciones y teniendo siempre presente la definición de calidad adoptada.
- Conocer y apoyar los procesos e iniciativas de mejora de la calidad que se han desarrollado y que se están desarrollando a nivel internacional.
- Fomentar el conocimiento de los mismos entre su personal (tanto de sede como expatriados) y en el sector en general.
- Incluir en las actividades de formación, *briefings* y actividades de difusión de información específica o de elementos sobre calidad y evaluación.
- Incluir en los términos de referencia de los contratos cuestiones relacionadas con la calidad.
- Incorporar la evaluación como práctica cotidiana, formando al personal y, en la medida de lo posible, creando una unidad especifica que pueda dar soporte técnico al resto de la organización en cuestiones de calidad y evaluación.
- Trabajar para aumentar su transparencia, por ejemplo, publicando los informes de evaluación que se realizan (ya sean evaluaciones externas o internas).
- Contribuir activamente al debate sobre la cuestión de la calidad en nuestro país, participando, por ejemplo, en la posible creación del grupo de trabajo propuesto en el Seminario.
- Incidir en las prácticas de los donantes españoles, tanto a nivel central, como de la cooperación descentralizada, para que asuman y cumplan los Principios de la buena gestión de las donaciones humanitarias.

Perspectivas de futuro y recomendaciones para los donantes de ayuda en España

- Definir "calidad" y hacer pública dicha definición para que las agencias que soliciten sus fondos tengan una idea clara y transparente de lo que se les va a exigir.
- Incluir cuestiones de calidad orientadas al logro de resultados y al impacto en las valoraciones técnicas de las solicitudes de las ONG, así como en los criterios para valorar su actuación.
- Estudiar los principios de la buena gestión de las donaciones humanitarias e incorporarlos en sus planes de cooperación si se trata de donantes de la cooperación descentralizada.
- Apoyar, incluso económicamente, a las organizaciones en sus intentos de mejora e incorporación de métodos para asegurar la calidad.
- Actuar de forma transparente en todo lo relacionado con financiación de ayuda.
- Apoyar a las organizaciones en la tarea de aumentar las actividades de evaluación.
- Evaluar sistemáticamente los programas humanitarios que reciban fondos públicos y publicar los resultados.
- En concreto, a la AECID, se le recomienda que incorpore definitivamente los principios de la GHD y que, siguiendo el ejemplo de otros donantes bilaterales, desarrolle su propio plan de acción para incorporarlos en las políticas nacionales.
- Avanzar en el cumplimiento de las cuestiones sobre calidad y GHD que se incorporan en la *Estrategia de Acción Humanitaria.*
- Incorporar activamente a otros actores (y muy especialmente la cooperación descentralizada) a la GHD y al resto de propuestas de mejora de la calidad.
- Fomentar la formación de sus cuadros técnicos en materia de calidad y evaluación y, en concreto, en el mayor conocimiento y comprensión de los principios de la GHD.
- Aumentar la presencia española en los foros internacionales en los que los donantes y organizaciones tratan cuestiones de calidad, evaluación, etc., por ejemplo, asistiendo a las reuniones de ALNAP, de la GHD, etc. Cumplir en este punto lo que propone la *Estrategia de Acción Humanitaria.*

1. Antecedentes

Este estudio se enmarca en un proyecto que se ha desarrollado en España por iniciativa del grupo francés URD[1] (Groupe Urgence–Réhabilitation–Développement) con la colaboración del IECAH[2] (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), durante el año 2007.

El proyecto, financiado por la AECID[3], consta de tres actividades principales: un estudio, un seminario-conferencia y un curso de formación. De cara al seminario-conferencia, que se celebró el 14 de septiembre, se elaboró una versión preliminar del estudio cuyo objetivo era ***conocer y analizar la situación actual de las prácticas de los actores humanitarios en España en términos de calidad***, ya que, para apoyar a las ONG en la mejora de sus intervenciones, es necesario que los actores sean conscientes de las dificultades y reticencias existentes en el quehacer humanitario para avanzar en el desarrollo de una cultura de la calidad y de la evaluación como ejercicio de aprendizaje. Así, en el seminario se tuvo la oportunidad de contrastar los hallazgos y conclusiones con un amplio espectro de organizaciones ejecutoras y donantes de programas de acción humanitaria[4], cuyas aportaciones quedan reflejadas en esta nueva versión del estudio.

Es cierto que existen ya algunos informes sobre el tema, pero son parciales o de ámbito más amplio y orientados al posicionamiento político y financiero de los actores humanitarios más que a cuestiones de calidad propiamente dicha. La Coordinadora Estatal de ONGD, por ejemplo, ha elaborado algunos documentos en esta línea. Para contribuir a tener un impacto real e impulsar un salto cualitativo en las acciones humanitarias, nos parecía prioritario realizar un estudio más enfocado a las prácticas de los actores en torno a la calidad y a la evaluación en materia de acción humanitaria.

Se presenta aquí un documento que, esperamos, pueda servir para hacerse una idea del panorama en nuestro país y que constituya una buena base para el debate y para seguir estudiando las prácticas actuales. Esperamos al tiempo que sirva también para ver cómo se puede lograr un avance real hacia una filosofía de calidad y hacia una cultura de la evaluación en el sector en humanitario español.

Aprovechamos para agradecer la generosa colaboración de todas aquellas personas que atendieron nuestras múltiples llamadas, respondieron a los correos electrónicos y estuvieron siempre dispuestas a ofrecer aclaraciones, documentación y detalles sobre los temas incluidos en el cuestionario, además de, por supuesto, a aquellas personas que asistieron al seminario celebrado en la AECID y a esta agencia por contribuir a que este proyecto haya sido posible.

2. Marco del estudio. Metodología y alcance

En este estudio hemos tratado de obtener un panorama del sector humanitario en España en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad, y para ello hemos realizado un diagnóstico sobre las opiniones y las prácticas, tanto de actores en el terreno (básicamente ONG), como de donantes.

Diseñamos una encuesta escrita[5] que se envió por correo electrónico a donantes, expertos y organizaciones que trabajaran en proyectos de respuesta humanitaria. En ella incluíamos la posibilidad de entrevistar-

---

[1] Este grupo comenzó su trabajo en 1993 con el fin de mejorar las prácticas en la acción humanitaria, y desde 1999 ha estado desarrollando una herramienta metodológica de calidad específica para el sector humanitario, el COMPAS Calidad, http://www.compasqualite.org.

[2] El IECAH, creado en el año 2000, tiene su sede en Madrid. Se constituye como una iniciativa privada con especial énfasis en la ayuda humanitaria, y orienta sus actividades en una cuádruple dirección: análisis, asesoramiento y consultoría, divulgación y docencia, http://www.iecah.org/.

[3] Agencia Española de Cooperación Internacional. Desde noviembre de 2007 AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, http://www.aecid.es.

[4] Ver Anexo 1: Lista de personas y organizaciones participantes en el seminario-conferencia.

[5] Ver en anexo el cuestionario.

nos con la/s persona/s de la organización que estuvieran interesadas en conversar con más detalle en torno a las cuestiones que se planteaban en la encuesta.

La muestra inicial fue muy amplia y pretendía cubrir un vasto espectro de donantes, organizaciones y actores humanitarios de diverso tipo. Conseguimos una respuesta del 42%, por lo que la escasa respuesta al cuestionario enviado limitó esta ambiciosa cobertura. Tras el seminario recibimos nuevas respuestas, que ampliaron la muestra al 55% de los encuestados. En esta tabla se resume la información sobre contactos y respuestas:

Tabla 1: Contactos y respuestas al cuestionario y entrevista

Encuesta enviada a	Respuesta	Entrevista
DGPOLDE	No	(*)
AECID, Área de Ayuda Alimentaria, Humanitaria y de Emergencia	Sí	No solicitada
Fundación Carolina	No	
Departamento de Cooperación del Gobierno Vasco	Sí	Sí
Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo	Sí	Sí
Servicio de Cooperación del Gobierno de Castilla–La Mancha	No	
Ayuntamiento de Madrid, Sección de Codesarrollo y Emergencias	Sí	No (**)
Ayuntamiento de Córdoba	No	
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	Sí (****)	
SUMA 112	No	
Ministerio de Defensa	No	
Protección Civil	No	
CONGDE, Grupo de ayuda humanitaria	Sí	Sí
Cruz Roja Española	Sí (****)	
Médicos Sin Fronteras	Sí	Sí
Acción Contra el Hambre	Sí	No solicitada
Intermón Oxfam	Sí	Sí
Plan España	Sí	No solicitada
ACSUR	No	
Médicos del Mundo	Sí	Sí
PTM	No	
Cáritas	No	
ACNUR Madrid	Sí (****)	
ADRA	No	
UNICEF España	No	
Ayuda en Acción	Sí	Sí
Ingeniería Sin Fronteras	No (***)	
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad	Sí (****)	
Alboan	Sí	No solicitada

(*) A las organizaciones que no respondieron a la encuesta, obviamente no se les solicitó entrevista.
(**) Mostraron su interés y total disponibilidad, pero por problemas de agenda fue imposible realizarla.
(***) Respondieron que no debían formar parte del estudio porque trabajan más en proyectos de desarrollo que en respuesta humanitaria.
(****) Aportaciones incluidas tras el seminario de septiembre de 2007

La primera pregunta que nos surgió en el momento de preparar el seminario-conferencia al ver los resultados iniciales en cuanto a respuestas fue: *¿sirve este dato para obtener ya una primera reflexión sobre la prioridad que se concede al tema expuesto*? Como veremos, el panorama es algo más optimista.

Además, entrevistamos a agentes relacionados con el tema del estudio a los que no podemos incluir en el listado de actores (como la consultora DARA y la Fundación Lealtad), pero cuya información y colaboración resultó de utilidad. También cumplimentaron el cuestionario al menos ocho personas vinculadas a la acción humanitaria en el terreno y que han trabajado para diferentes organizaciones.

Dado que ha sido una consulta principalmente basada en aspectos cualitativos y en la opinión personal de los entrevistados, confiamos en no haber malinterpretado ninguna de las respuestas, en cuyo caso estaremos dispuestos a modificar lo aquí reflejado. Cabe señalar también que, cuando hacemos afirmaciones absolutas del tipo “ninguna”, “todas” o similares, se refieren a las organizaciones que respondieron al cuestionario o que fueron entrevistadas, por lo que la lectura por parte de aquellos miembros de organizaciones que no han participado en la muestra debe tener este dato en cuenta.

3. Reflexiones sobre la acción humanitaria, la evaluación y la calidad[6]

Con frecuencia, la acción humanitaria se mueve en la escasez y los medios para atender a las víctimas de los desastres son precarios y no precisamente de última generación. En esas ocasiones, el uso eficaz y eficiente de recursos es fundamental para asegurar la cobertura de las necesidades; al menos de las más básicas. Han sido estas tremendas disparidades en la asignación de recursos para responder a las crisis, lo que ha dado lugar a muchas de las iniciativas de calidad de la acción humanitaria emprendidas en este sector en los últimos años.

Suele decirse que la situación posterior al genocidio de Ruanda en 1994 fue el punto de inflexión en la comunidad humanitaria para plantearse las cosas con más rigor y para que se apostara por la calidad. Se atribuye además a la evaluación “multiagencias” liderada por la DANIDA (la agencia danesa de desarrollo) el haber sido la base para estos cambios.[7]

El uso eficaz y eficiente de recursos es fundamental para asegurar la cobertura de las necesidades; al menos de las más básicas

Siendo cierto que aquello sirvió como constatación de que el sistema internacional de respuesta a desastres y conflictos no funcionaba y que era necesaria una profunda reforma —de conceptos y de instrumentos— el problema venía, en nuestra opinión, de antes (y las guerras en Etiopía, Mozambique, Angola o los Balcanes así lo indicaban).

En cualquier caso, en este escenario a veces contradictorio, **el sector humanitario ha dado muestras de una gran vitalidad, de la que es buena prueba la puesta en marcha de iniciativas de calidad, evaluación y mejora,** así como la incorporación de innovaciones tecnológicas para hacer frente a las necesidades básicas.

---

[6] Ideas extraídas de: Francisco Rey Marcos, “Búsqueda de la calidad en acción humanitaria. El papel de la tecnología”, *Cuadernos Internacionales de Tecnologías para el Desarrollo Humano*, n.º 6 (2007).

[7] Para ampliar información: JEEAR (Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda), *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Copenhagen: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996; JEFF (Joint Evaluation Follow-up, Monitoring and Facilitation Network), *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication*, 1997; y JEFF (Joint Evaluation Follow-up, Monitoring and Facilitation Network), “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months after Publication: Report by JEFF in conformity with a decision by the Joint Evaluation Steering Committee at its final meeting on 14 February 1997 in Copenhagen”, London: Overseas Development Institute, 1997.

La mala conciencia a veces es motor de creatividad y de búsqueda de soluciones. A estas alturas, es evidente que el impacto del genocidio de Ruanda en 1994 y de la labor humanitaria en el posgenocidio a lo largo de los años siguientes, está en la base de la mayor parte de las propuestas de calidad y mejora, así como de profesionalidad y de uso de medios tecnológicos sofisticados en el campo humanitario. La falta de respuesta en los primeros meses de la crisis y el exceso, agravado por la falta de criterios y de coordinación, en los siguientes, pusieron de manifiesto una crisis que afectaba a tres aspectos básicos del trabajo humanitario: los **principios y valores** que guían su acción, el **marco jurídico** en el que se desenvuelve y los **criterios técnicos y profesionales** por los que se rige su trabajo. A estas tres dimensiones, y muy especialmente a la tercera, han tratado de dar respuesta todas estas iniciativas. Pero es preciso enfatizar la interacción entre las tres. Es decir, no centrarse exclusivamente en los aspectos técnicos, olvidando que eso debe ser coherente con una visión de los seres humanos y de los valores humanitarios; de no hacerlo así, la acción sería meramente tecnocrática. Pero sin olvidar la importancia del componente técnico y relegándolo a un segundo plano, de actuar así seríamos buenos moralistas, pero las necesidades básicas que queremos satisfacer, o los derechos que queremos ayudar a cumplir, seguirían sin respuesta. Por tanto, un equilibrio entre los tres componentes parece fundamental. Además, y en cualquier caso, para las ONG humanitarias cuando se habla de eficacia o de eficiencia, no se trata de una eficacia desideologizada y basada sólo en aspectos técnicos o logísticos. Por el contrario, se insiste en el cumplimiento de los fines, objetivos y principios que configuran la acción humanitaria.

Para entender el porqué de este gran número de iniciativas de mejora y calidad en el sector humanitario, habría que comprender la tremenda presión a la que se ven sometidas las organizaciones en los contextos de desastre. El popular *mantra* de "hagan ustedes lo que sea; pero que sea rápido" que repiten medios de comunicación y opiniones públicas, seguido del no menos famoso de "¿y el dinero llegó?" suponen retos para las organizaciones, que a veces responden también de modo compulsivo, como muestran muchas evaluaciones. No obstante, la presión y la exigencia de rendición de cuentas y transparencia tienen también efectos positivos y ha obligado a las agencias a plantear las cosas con más responsabilidad. Es así como habría que entender, al menos en origen, todas estas iniciativas y estos intentos de aumento de la reflexión común.

El riesgo de dispersión o de solapamiento entre diversas iniciativas es evidente. Por ello, a propuesta de ALNAP, se ha realizado un estudio[8] sobre cómo pueden complementarse mejor evitando males mayores.

La mayor parte de las iniciativas interagenciales y otras muchas de carácter bilateral, de familias de ONG o de la propia ONU, incorporan cada vez más la utilización de medios tecnológicos. Algunos han llegado a hablar de "soluciones llave en mano", creyendo que el simple envío de plantas potabilizadoras, hospitales de campaña u otros suministros, aportaría soluciones a los problemas. La experiencia muestra que en muchas ocasiones eso no ha sido así y que las bombas de agua han muerto bajo el lodo, o que los medios sanitarios de gran sofisticación han resultado inservibles, o que los costosos recursos de los ejércitos se han mostrado inútiles para las necesidades reales de la población. De ahí que la mayor parte de actores compartan ciertas enseñanzas cada vez más evidentes:

- Mayor conocimiento del contexto de actuación. A todos los niveles: cultural, social, organizativo y tanto de vulnerabilidades como de capacidades.
- Mayor participación local en todas las fases, entendiendo los desastres como algo social.
- Mayor adecuación de las "soluciones" a los medios y recursos habituales en esas comunidades.

8 Ver las notas de las reuniones entre las iniciativas de calidad y otra documentación al respecto en http://www.sphereproject.org/content/view/292/200/lang,Spanish/ http://www.sphereproject.org/content/view/292/240/lang,English/ y también en http://www.alnap.org/qa_initiative.html

- Mayor coordinación entre lo internacional y lo local y dentro de cada grupo.

¿Podrían ser estas dimensiones de la calidad las que hay que tener en cuenta a partir de ahora? Veamos en el siguiente apartado, además de definiciones clásicas de calidad, cómo los actores humanitarios españoles definen este término y qué dimensiones incluyen en él.

4. Aproximándonos al término "calidad"

La calidad es un concepto que se ha ido ampliando y ha ido enfocándose en distintas direcciones, esto es, que ha sufrido sucesivas transformaciones a lo largo del tiempo: hay una calidad referida al proceso, una calidad relacionada con el resultado o producto final, con la satisfacción, con las características técnicas del producto…

Para comprobar el significado general de un término, podemos acudir al diccionario de la Real Academia Española, que para el vocablo "calidad", entre las diferentes acepciones posibles, incluye: "Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor".

En otros diccionarios hemos encontrado otras definiciones: "Propiedad o conjunto de características de un elemento que le dotan de una ventaja competitiva" o "Es la totalidad de los rasgos y características de un producto o servicio que se sustenta en su habilidad para satisfacer las necesidades establecidas implícitas".

Para la normativa ISO 9000, referencia obligada en la evolución de este tipo de conceptos en el ámbito empresarial, calidad es el "grado en el que un conjunto de características inherentes cumplen con las necesidades o expectativas establecidas, que suelen ser implícitas u obligatorias".

Y entre los autores más versados en cuestiones de calidad, las definiciones van orientadas a cuestiones diversas. Veamos una muestra:

- Feigenbaum dice que es "la capacidad de cumplir con las necesidades y expectativas del cliente";
- Juran apunta a la "adecuación al uso";
- Crosby lo une a la "conformidad con los requerimientos claramente establecidos por el cliente o respecto del diseño";
- Ishikawa apunta la idea de "diseñar, producir y ofrecer un bien o servicio que sea útil, lo más económico posible y siempre satisfactorio para el cliente".

Vemos cómo estas definiciones, entresacadas de manuales relativos a calidad y calidad total en el mundo empresarial, apoyan esa primera afirmación de esta sección: la calidad puede orientarse a múltiples cuestiones.

El movimiento asociativo no ha sido ajeno a los debates sobre la calidad y ya desde hace algún tiempo han surgido diversos planteamientos para abordar este tema.

En España, ya desde el año 2000, surge con **ACADE** una red de profesionales preocupados por la mejora de la calidad en la Cooperación para el Desarrollo. En octubre de 2006 contaba entre sus miembros con más de 80 profesionales que trabajaban en 42 instituciones distintas. El perfil es variado: técnicos de proyectos, profesores, directivos de ONG, consultores de empresas, responsables de administraciones...

Entre sus objetivos enuncian los siguientes:

- La mejora de la calidad de la cooperación en todos los ámbitos y niveles, articulando iniciativas con este propósito ante los responsables políticos, las Administraciones y la opinión pública, que se sustenten tanto en análisis propios, como en las orientaciones en esta materia de los organismos internacionales u otros agentes sociales.
- El fomento de la profesionalización creciente de la gestión y administración de la cooperación para el desarrollo española, la promoción de la transparencia y el rigor en sus actuaciones y el impulso a la formación especializada.

- La adecuación del marco legal e institucional de la cooperación a las necesidades de una cooperación racional y eficaz, y la vigilancia para el cumplimiento de la legalidad y el respeto de principios deontológicos en este ámbito.

Durante algún tiempo, ACADE sirvió para difundir en el sector de la cooperación para el desarrollo el debate sobre la calidad, entendida esta en un sentido muy amplio. En varias jornadas y encuentros se analizó este tema, abordando específicamente, aunque con poca profundidad, la calidad en la acción humanitaria.

Por otro lado, las **organizaciones del sector social** cuentan con un *Plan Estratégico para el fomento de la calidad de las ONG 2003-2005*, concebido como un paso más en el camino de difundir la cultura de la calidad entre estas organizaciones. Además, celebraron un Congreso sobre calidad en diciembre del 2006, durante el cual se firmó la "Declaración de compromiso por la Calidad en el Tercer Sector de Acción Social".[9] En este documento se relaciona la calidad con la participación de las personas destinatarias, con el respeto de principios y valores, y con la transparencia y la responsabilidad.

Las **ONG de desarrollo**, a través de la CONGDE, han publicado este mismo año un informe producto del I Encuentro de las ONG de desarrollo: retos de un sector en cambio, titulado *La calidad en las ONG. Situación actual y retos*,[10] en cuyo texto definen la calidad como: "Conjunto de características de una entidad que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas y las implícitas". De este estudio se desprende que, en el ámbito de la cooperación, algunas ONG han optado por enfoques de la calidad algo diversos:

– La Cruz Roja y Manos Unidas han optado por el enfoque ISO 9001, norma que contiene los requisitos que debe cumplir una organización para la implementación de un SGC (sistema de gestión de calidad) y que en su versión 2000 explica los pasos para la implantación de un modelo de calidad total.
– Intermón Oxfam implantó el modelo EFQM para evaluar el progreso de la organización hacia la excelencia mediante un ejercicio de auto evaluación.
– ADRA optó por la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad, que se basa entre otros aspectos en el estudio de órganos de gobierno, en las cuestiones financieras y fiscales, en la publicidad y en la comunicación.
– Ayuda en Acción ha superado el procedimiento de calificación de la AECID, necesario para acceder a sus fondos, pero que no es una herramienta de calidad en sí, sino que intenta acercar la cultura de la calidad a las ONG.

¿Y qué es la calidad cuando nos referimos a la acción humanitaria? Por supuesto que podemos traer a colación elementos de las definiciones que se usan en el mundo empresarial, y pensando en los clientes, lanzaríamos la definición de calidad como ***la adecuación del servicio humanitario a las necesidades explícitas e implícitas de los clientes*****,** pudiendo ser éstos, en este caso, tanto los receptores del servicio como los que lo financian.

Pero antes, mejor veamos qué entienden por calidad algunas de las **organizaciones humanitarias** que participaron en este estudio, ya que en el cuestionario y en las entrevistas realizadas, solicitamos que nos dijeran palabras o expresiones que evocasen la calidad.

Puede parecer que estas tendencias, vistas en el ámbito de la cooperación al desarrollo, apuntan a que la cuestión de la calidad es algo generalizado. Sin embargo, sólo Ayuda en Acción tiene una definición institucional formulada.

[9] Más información en el sitio web de la Plataforma de ONG de Acción Social, http://www.plataformaongs.org/.
[10] Disponible en http://www.congde.org/I%20Encuentro%20(%20publicacion)/Calidad.pdf.

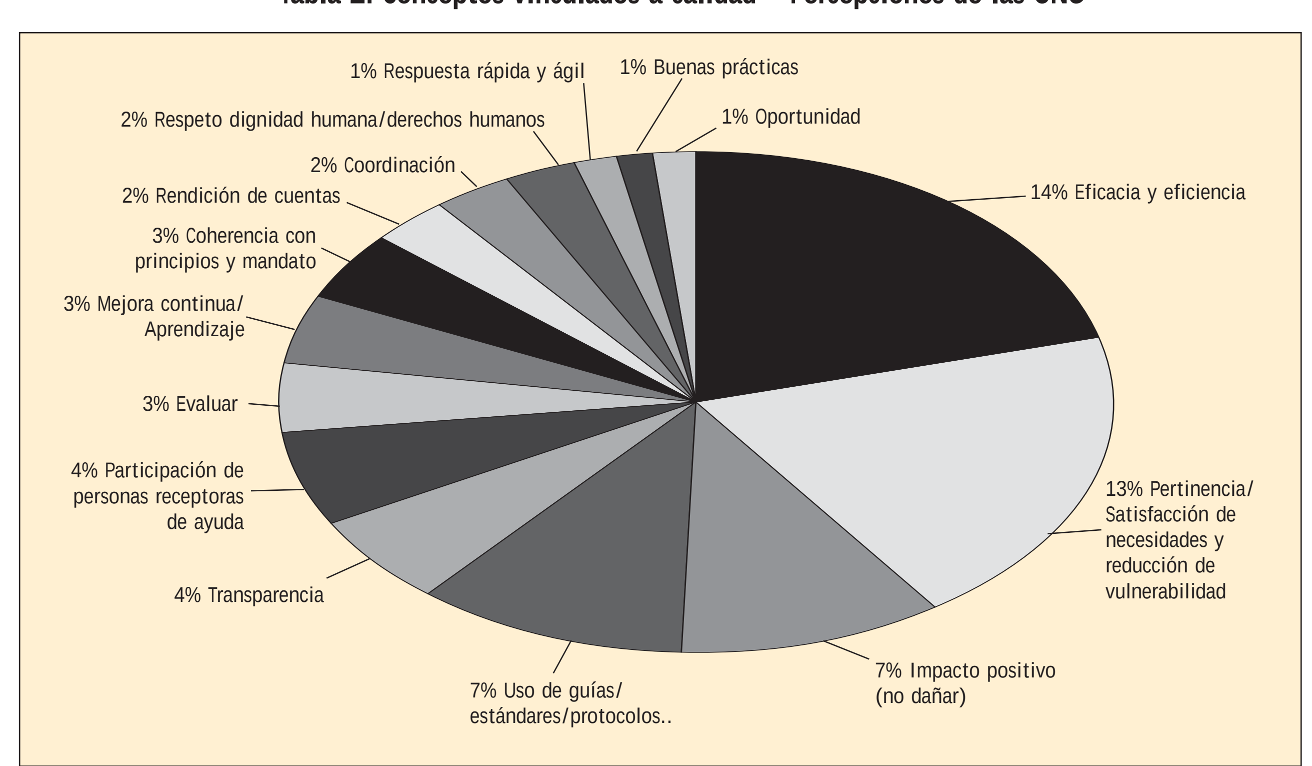
> ***Ayuda en Acción y ACERCA***
>
> Cuenta con un Departamento de Calidad con una Unidad de Aprendizaje Compartido encargada de evaluar sus programas. Su definición de calidad cubre todo el quehacer institucional, desde la gestión hasta los proyectos de desarrollo, pasando por las labores de incidencia… y es que conciben la calidad como "una filosofía y un enfoque de trabajo orientado a la mejora continua de los procesos organizacionales". Para ello regulan los procesos de trabajo y elaboran mecanismos de evaluación y gestión del conocimiento que les permitan generar lecciones aprendidas, recomendaciones y planes de mejora. Uno de ellos es ACERCA, un sistema de planificación, seguimiento, evaluación y aprendizaje que fue incorporado en la *Estrategia 2000* de la organización. Este vocablo es un acrónimo de: apropiación comunitaria, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje.

Además, cabe resaltar que hay varias organizaciones que están en proceso de elaborar políticas y planes sobre calidad, como Médicos del Mundo e Intermón Oxfam, o también Acción contra el Hambre, que está estudiando la implantación de un sistema de calidad total. También hay otros, como Médicos Sin Fronteras, que tienen una concepción de la calidad muy vinculada a criterios de evaluación (como la pertinencia y el impacto).

> ***Médicos del Mundo y las facetas de la calidad***
>
> Esta organización lleva recorridos tres años de esfuerzos hacia la calidad y la transparencia. Entiende la calidad con tres facetas diferentes pero complementarias: la administración contable ágil, transparente y actualizada; la gestión sede-terreno coherente y unificada; y la movilización social capaz de promover posicionamientos hacia un cambio social.

En el siguiente gráfico se reproducen los conceptos reflejados en los cuestionarios y el número de veces que se repiten:

Tabla 2: Conceptos vinculados a calidad – Percepciones de las ONG



Se observa un claro predominio de conceptos ligados a la evaluación. En concreto, los criterios o componentes de la evaluación tal y como los define el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE son los más repetidos en todos los cuestionarios: eficacia y eficiencia (14 veces), pertinencia (13) e impacto (7). Incluso en tres ocasiones se menciona explícitamente la acción de evaluar como un concepto ligado al de calidad. También se desprende que, para los miembros del sector humanitario, la calidad es tanto un compromiso técnico (en el sentido de mejora de los instrumentos y herramientas de trabajo), como sobre todo ético (en el sentido de aumento del compromiso para respetar y facilitar la participación de las comunidades y personas que se han visto afectadas por un desastre, y del compromiso para garantizar sus derechos y satisfacer sus necesidades, y para lograr el respeto a los principios y valores del actor mismo).

Los **donantes** encuestados o entrevistados no tienen tampoco definiciones propias de calidad, pero manejan los criterios de evaluación del CAD como indicativos de un programa o proyecto humanitario de calidad (eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad). Además, incluyen conceptos como la necesaria respuesta a necesidades, el respeto a los derechos humanos y la participación. Algunos, incluso, incorporan a la noción de calidad elementos propios de la evaluación, como son la extracción de lecciones aprendidas, la mejora de programas y la retroalimentación.

Algunos **agentes externos** como consultoras o fundaciones ven la calidad como algo muy relacionado con la eficacia (el logro del objetivo), la buena organización, el trabajo que logra un impacto duradero y positivo porque responde a necesidades, la optimización de recursos y los procesos claros y transparentes.

A nivel internacional, la definición de calidad tampoco es algo unívoco y generalizado. Como se ha visto anteriormente, los criterios del **Comité de Ayuda para el Desarrollo** (CAD) de la OCDE[11] forman la definición más conocida y citada de la calidad de los programas humanitarios. Enunciado por la OCDE en 1991, en un principio sólo para la cooperación al desarrollo, fueron adaptados a la ayuda humanitaria en 1999.

«Los criterios de evaluación de la OCDE-CAD de eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y relevancia son ampliamente adecuados para los programas de asistencia humanitaria. Sin embargo, su aplicabilidad a la asistencia humanitaria, dado el contexto de emergencias complejas, debe ser incrementada a través de la elaboración de ciertos criterios y a la adición de subcriterios complementarios»[12].

- Eficiencia (+ Coste-rendimiento)
- Eficacia (+ Temporalidad)
- Impacto
- Relevancia (Adecuación)
- Sostenibilidad (Conectividad)
- Cobertura
- Coherencia
- + Cuestiones importantes de coordinación y protección

Es importante resaltar que esta definición proviene de donantes de fondos y coloca en primer lugar la eficacia y la eficiencia. Los actores humanitarios, a través de diversas iniciativas como el Proyecto Esfera, HAP-International, el COMPAS,[13] etcétera, han intentado completar y extender esta definición.

En agosto de 2007, después de varios años de discusión, esas diferentes iniciativas han logrado definir una visión común sobre este tema de la calidad y la rendición de cuentas (*accountability*). Por ello se recogen en sus siglas en inglés Q&A (*quality and accountability*).

[11] OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html.

[12] OECD-DAC, *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, DAC Working Party on Aid Evaluation, Paris: OECD, 1999.

[13] Ver Anexo 1 para mayor información.

Una visión compartida sobre la calidad y la rendición de cuentas (Q&A)

Las personas afectadas por desastres tienen pocas opciones y un poder limitado para acceder a asistencia y protección. Por tanto las organizaciones humanitarias tienen una responsabilidad ética de respetar la dignidad de las víctimas y hacer todo lo posible para asegurar que sus programas de asistencia tengan la mejor calidad posible.

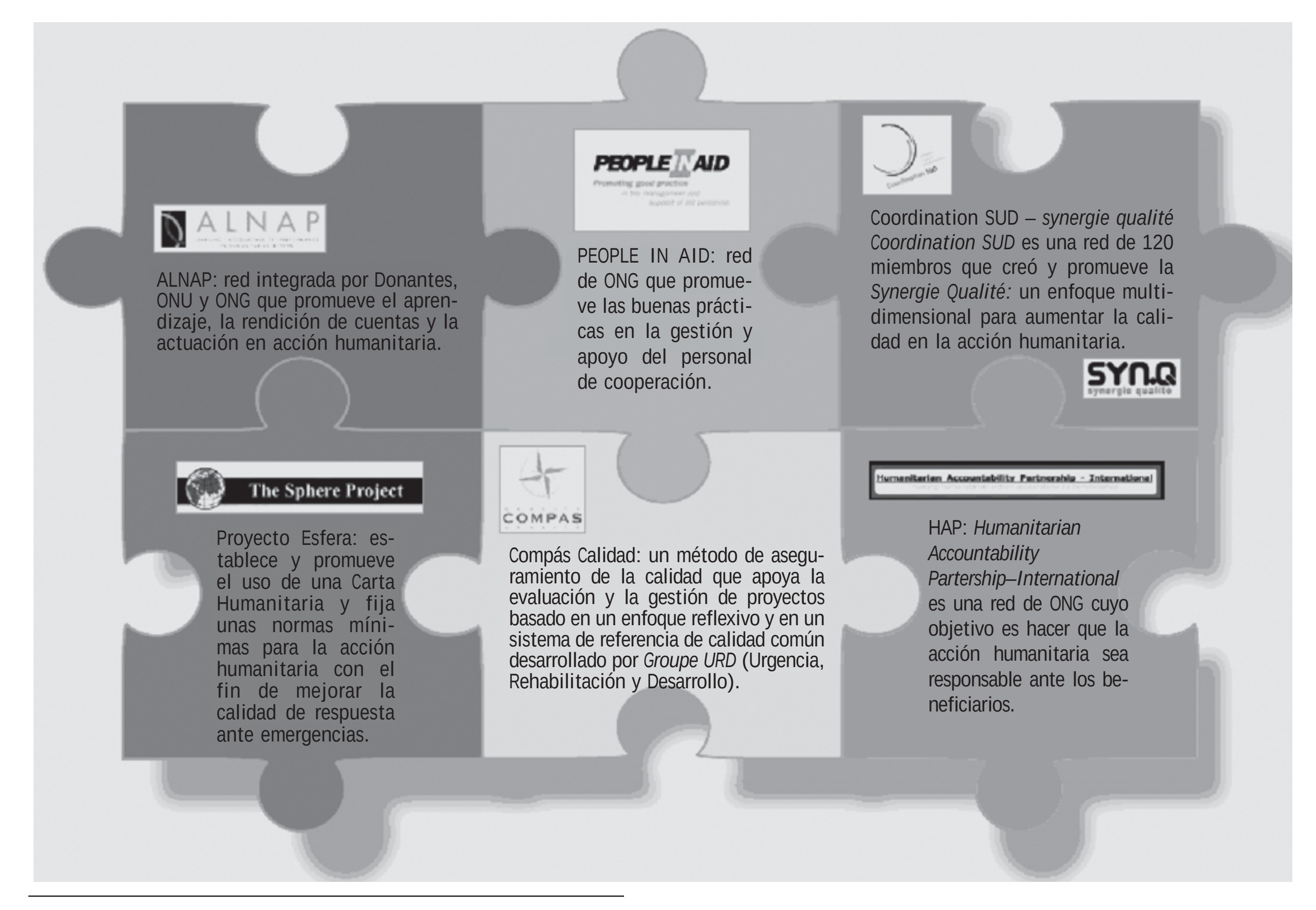
Las agencias humanitarias deberían responder significativamente a las necesidades, tomando en consideración las capacidades locales y las limitaciones, y respetar e involucrar a las personas afectadas por la crisis. Cualquier respuesta debería evitar o mitigar los impactos negativos mientras que se potencian los positivos.

Las organizaciones tienen que gestionar y apoyar adecuadamente a su personal; deberían evaluar y aprender de la experiencia, y usar los recursos eficientemente y con transparencia. Las organizaciones deberían ser capaces de demostrar compromiso para mejorar su actuación a través de sistemas de verificación e información.

Las diferentes iniciativas de Q&A están colaborando en torno a esta visión compartida, mediante la identificación de posibles sinergias y la aclaración de sus diferencias, para ofrecer una paleta colectiva de opciones. Las organizaciones humanitarias pueden seleccionar las opciones que más y mejor se adecuen a sus necesidades y prioridades. Las seis iniciativas[14] que actualmente participan en la Iniciativa Q&A tienen el compromiso de trabajar juntas para facilitar este proceso de selección y de informar de los progresos a la comunidad humanitaria.

4.1. La calidad, un imperativo ético en un sistema sin equilibrio de poderes

Esta visión compartida empieza con el reconocimiento de que "las personas afectadas por desastres tienen pocas opciones y un poder limitado para acceder a asistencia y protección".



14 Las seis iniciativas son: ALNAP, Coordination Sud, Grupo URD, HAP, People In Aid y el Proyecto Esfera.

Al contrario que en el sector mercantil, en el que los defectos de calidad llevan a la sanción por parte del cliente, en el sector de la ayuda humanitaria no se cuenta con este sistema de regulación. “Por tanto las organizaciones humanitarias tienen una responsabilidad ética de respetar la dignidad de las víctimas y hacer todo lo posible para asegurar que sus programas de asistencia tengan la mejor calidad posible”.



El primer paso hacia la calidad es aclarar quién es el “cliente final” de la organización, para centrar el trabajo en la satisfacción de sus necesidades. En esta materia, las ONG todavía tienen bastante que hacer: “Si bien las expectativas de los organismos son obvias, las de los receptores de ayuda no. Aún no está claro si los receptores reciben lo que necesitan, desean y esperan”.[15]

Esta dificultad de centrarse en su cliente final es debida, en parte, a lo que algunos autores han calificado de “esquizofrenia de las ONG humanitarias”, con una relación de rendición de cuentas muy fuerte hacia los donantes y muy floja hacia los “beneficiaros”.

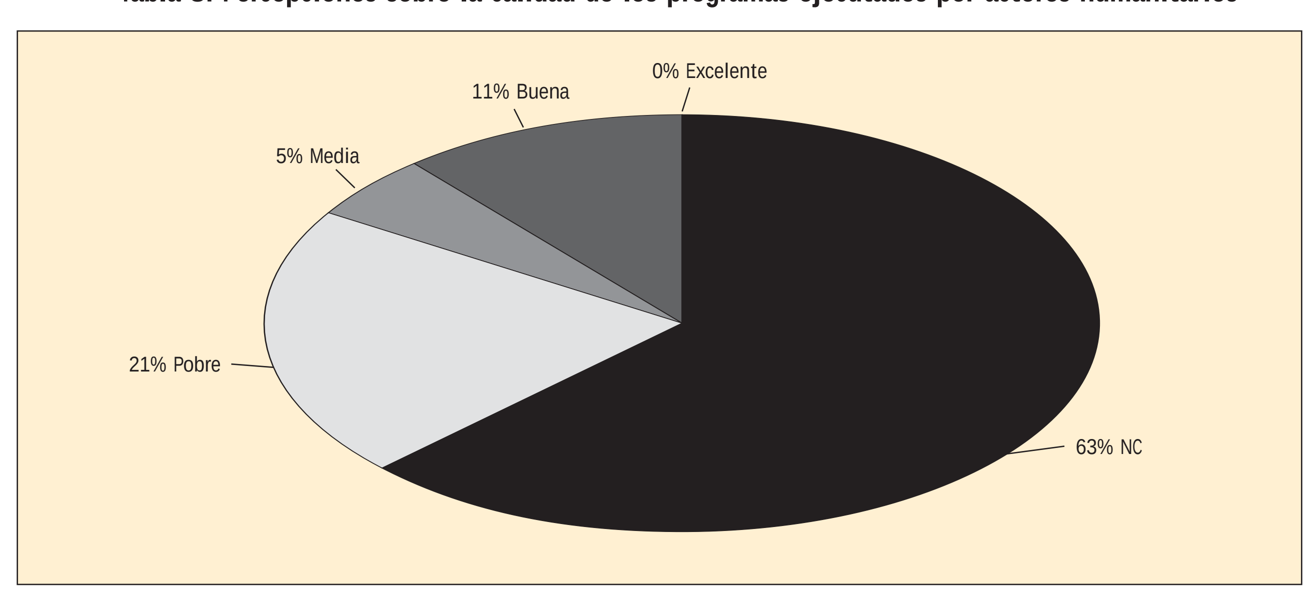
5. La calidad en los programas: percepciones de los organismos donantes y de las agencias ejecutoras

Teniendo en cuenta estos elementos de una posible definición de calidad, se solicitó a las personas vinculadas a organizaciones con programas humanitarios que calificaran entre pobre y excelente la calidad de los programas que ejecutan.

Más de la mitad calificó de “buena” la calidad de sus programas; aquellos que no respondieron o que la calificaron como “pobre” o “media” reconocieron en la entrevista que la tendencia es hacia una mejora continua y que, especialmente de cinco años a esta parte, esta tendencia va *in crescendo* gracias a la información, a la evaluación y a la existencia de herramientas y procedimientos.

En el siguiente gráfico se muestran los resultados:

Tabla 3: Percepciones sobre la calidad de los programas ejecutados por actores humanitarios



15 *Informe de la Acción Humanitaria de ALNAP 2006.*

Formulamos la misma pregunta a los organismos donantes respecto a la calidad de los programas que ejecutan y su opinión varía de "pobre" a "media, con tendencia a mejorar". DARA considera que la calidad es buena y, en las diferentes evaluaciones que han podido realizar, encuentran que los principales problemas son:

- mala o inexistente planificación
- ausencia de identificación de necesidades
- personal poco formado y con excesiva rotación
- poco aprendizaje transferido
- no consultar a las poblaciones afectadas
- escaso interés por una coordinación real.

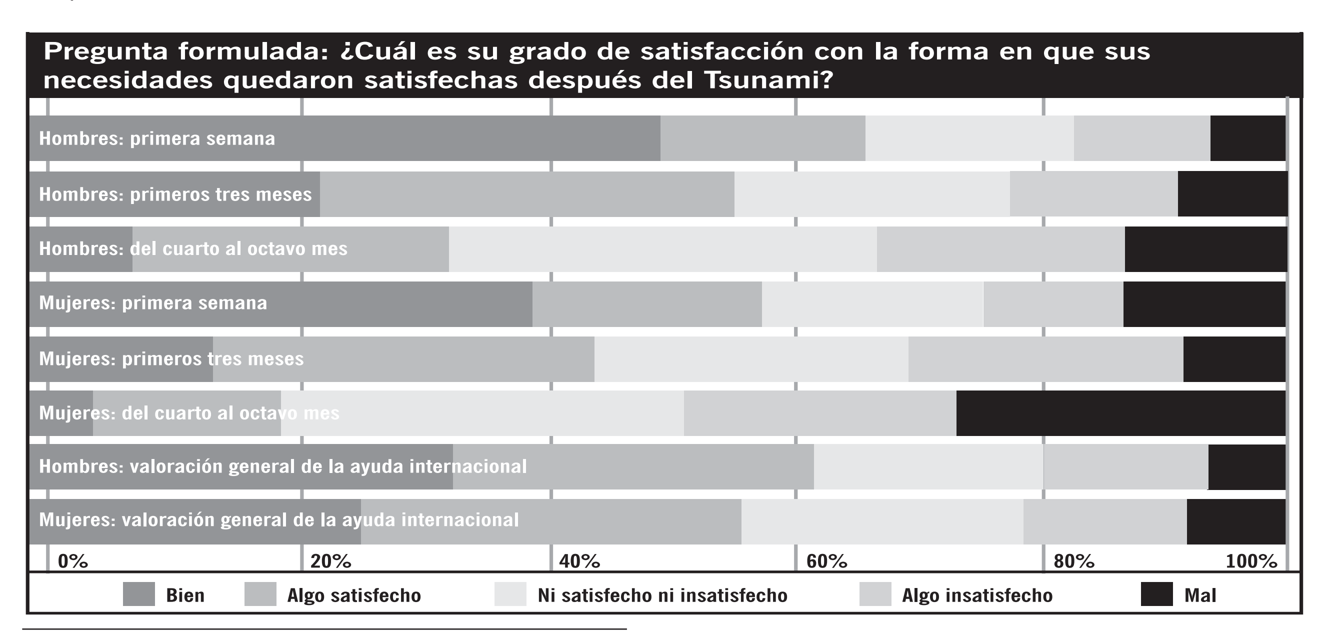
Las propias organizaciones humanitarias mencionan estos defectos entre los más frecuentes y creen que esto sucede debido a la ausencia de:

1. mecanismos de rendición de cuentas sobre financiación y sobre impacto,
2. sistemas metodológicos de evaluación de impacto,
3. protocolos, procedimientos o sistemas de gestión adecuados,
4. transmisión de buenas prácticas y de lecciones aprendidas.

MSF acaba de publicar un ejercicio de revisión y reflexión que abarca desde su manera de entender el humanitarismo en el mundo actual hasta su actividad operacional en el año 2006. Su título es *Retos, dilemas, logros y fracasos de nuestra acción en 2006*. Nos remitieron a este estudio cuando tratamos la cuestión de los errores más frecuentes. En el capítulo dedicado a "Misiones y proyectos 2006" se pueden leer sus logros y fracasos, y algunas explicaciones del porqué. En otra parte de la publicación apuntan algunas asignaturas pendientes como la rendición de cuentas a los beneficiarios y sus comunidades.

5.1. El punto de vista de los beneficiarios

En el proceso de evaluación de la acción humanitaria posterior al Tsunami, se preguntó el grado de satisfacción de la población en cuanto a la ayuda recibida. Los resultados, presentados en el grafico que se incluye más adelante, son muy interesantes. Al principio, sobre todo durante la primera semana, hombres y mujeres están satisfechos, pero después de algunas semanas la satisfacción disminuye de manera drástica. Menos de un 20% de mujeres dicen estar satisfechas y el 50% dicen estar insatisfechas o que la ayuda está mal.[16]



[16] Nota: La numeración de este gráfico corresponde a la otorgada por el informe en el que está incluido: p.11, Evaluación conjunta de la respuesta internacional al Tsunami del océano Índico, John Cosgrave, Informe de síntesis: Resumen ampliado, Publicado por la Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC), Londres, enero de 2007. Traducción y edición en español: DARA

Ninguna empresa podría seguir funcionando con este nivel de satisfacción del cliente.

Aquí aparecen dos de las dificultades principales para el sector en su búsqueda de mejora de la calidad:

- Cuando se habla de necesidades básicas, los actores de la ayuda de emergencia saben responder… pero, después de los primeros días, las necesidades ya no son solo básicas y se vuelven mucho más complejas. Comprender y tomar en cuenta esa complejidad y el vínculo emergencia-rehabilitación y desarrollo es un eje central de la búsqueda de calidad.
- Una multitud de factores influyen en los programas, y el éxito o fracaso de la ayuda depende en gran parte de la actuación o falta de actuación de otros actores (actores de la violencia, autoridades locales, otras agencias, etc.). Tomar en cuenta el contexto es sumamente importante, tanto en los sistemas de gestión de los programas, como en la evaluación de los programas.

5.2. ¿Dónde queda la responsabilidad del donante?

Cuando se habla de la calidad de la acción humanitaria es necesario tomar en cuenta el papel de los donantes. Ciertas modalidades de financiación pueden tener un impacto directo en la calidad de la ayuda.

Esta toma de conciencia llevó a la elaboración de los ***Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias*,**[17] aprobados en Estocolmo el 17 de junio de 2003. España se adhirió a la GHD en 2004 y ya ha incorporado su compromiso de cumplimiento de los 23 puntos de la iniciativa tanto en el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* como en la reciente *Estrategia de Acción Humanitaria*. Sin embargo, la eficacia de estos principios está todavía sin demostrar.

Por ejemplo, en el informe de síntesis de la evaluación de la ayuda tras el Tsunami se recoge lo siguiente: "un alto funcionario de un departamento de ayuda gubernamental signatario de la iniciativa GHD lo formuló con sinceridad: 'Cuando el Tsunami se produjo, los principios de buena gestión de las donaciones humanitarias se tiraron por la ventana', en alusión a las presiones políticas y de los medios que habían afectado a las decisiones de financiación oficial".[18]

Según J. Cosgrave,[19] la respuesta del Tsunami reveló muchas desviaciones respecto a los principios de buena gestión de las donaciones humanitarias. Entre ellas se encontraban:

– Las decisiones de financiación basadas en la presión política y en la presión de los medios de comunicación y no en las valoraciones de necesidades (principio 6)
– Una falta general de participación de los beneficiarios en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación (principio 7)
– La relativamente escasa atención a la mitigación (principio 8)
– Programas que no apoyaban la recuperación y el desarrollo a largo plazo (principio 9)

Estos elementos demuestran cómo la implicación de los donantes en este debate sobre la calidad es necesaria. No sólo como donantes que pueden soportar costes vinculados con la calidad, sino también como actor de la cadena de la ayuda que puede tener un impacto directo en la calidad "del producto final". Para eso, es necesario inventar mecanismos de implementación y seguimiento de los *Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias*. El *Índice de Respuesta Humanitaria* (HRI, en sus siglas

[17] En inglés, Good Humanitarian Donorship (GHD)

[18] Telford, J., J. Cosgrove y R. Houghton, *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean **Tsunami**: Synthesis Report*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006, p. 96.

[19] John Cosgrave, *Informe de síntesis: resumen ampliado. Evaluación conjunta de la respuesta internacional al Tsunami del océano Índico.* Londres: Coalicion de Evaluación del Tsunami, 2007.

en inglés) de DARA puede ser, en este sentido, una iniciativa interesante, ya que se trata del primer mecanismo de medición de la actuación individual de los donantes humanitarios que se realiza en el mundo.

En el marco del estudio, preguntamos a los diversos actores sobre la influencia de estos principios en la práctica de los donantes y, para nuestra sorpresa, descubrimos que aún no todos los actores en el panorama español los conocen y que no todos son conscientes de su trascendencia para cambiar prácticas. Algunas ONG consideran estos principios como "principios generales que pueden favorecer la mejora de las líneas de actuación de los donantes, en tanto tengan la voluntad política de desmarcarse de otros condicionamientos más propios de la política o la economía, que de los principios de imparcialidad, independencia (en este caso de sus propias políticas exteriores), etc., que se presuponen a otros actores de la cooperación".

Tanto entre organizaciones como entre donantes, las opiniones coinciden mayoritariamente en resaltar tanto el interés que suscitan, como la importancia de estos principios para contribuir a mejorar la calidad de la ayuda. Sin embargo, las percepciones están bastante divididas cuando se trata de pronunciarse respecto a si estos principios están realmente influyendo en la práctica de los donantes. Así, el 50% de los donantes encuestados afirma que se percibe esta influencia y ponen como ejemplo el *Plan Director de cooperación al desarrollo 2007-2010*, aprobado por el Parlamento de Catalunya el 5 de julio de 2007,[20] en el que se que menciona que la cooperación catalana se adhiere al consenso internacional reflejado en la iniciativa GHD. Además, se citan la independencia de la ayuda respecto a intereses económicos y la participación de la población beneficiaria como criterios clave a la hora de aplicar estos principios. Algún donante que no ha institucionalizado los principios de GHD señala: "No significa que los incumplamos, pero no hacemos un uso sistemático de los mismos. No hacemos una aplicación tipo checklist en la revisión de nuestras actuaciones, funcionan más bien como grandes principios inspiradores".

Las ONG tampoco responden de forma unánime. Salvo el porcentaje de organizaciones que no se pronunció respecto a esta cuestión, sólo el 37% de las que sí lo hicieron opina que se está notando esta influencia en los donantes españoles. Algunos de sus comentarios son:

Algunas ONG consideran los *Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias* sólo como principios generales que pueden favorecer la mejora de las líneas de actuación de los donantes

- "Todavía la acción humanitaria se ve regida en demasiadas ocasiones por la visibilidad que pueda aportar al donante la actuación en la crisis en cuestión. Un ejemplo claro son las crisis crónicas y las situaciones de posconflicto o posdesastre, así como el tipo de intervenciones que se subvencionan (de tipo asistencial primordialmente)."
- "Tal vez [influyen] en aquellos donantes que promovieron la iniciativa, que de hecho suelen ya ser los de mayor prestigio en la calidad de su cooperación, pero, bajo un punto de vista personal, lo ha hecho en menor medida en donantes con menor calado político a nivel internacional, que siguen viendo en la cooperación otra vía de apertura de mercados. Por no mencionar la cooperación descentralizada, en la que este tipo de iniciativas apenas figuran como una línea a mencionar en sus planes estratégicos."

[20] Disponible la versión electrónica en http://www.gencat.net/cooperacioexterior/cooperacio/castellano/plan_director_07_10.htm.

- “Progresivamente, como marco de buen comportamiento y evitando prácticas de incumplimiento grosero de los principios humanitarios y agudizando el ingenio de los donantes para incluir sus *mainstreams* estratégicos dentro de este marco.”
- “Por ahora los donantes comienzan a declarar que la conocen y se adhieren. Esperamos en breve ver los cambios.”

Alguna de las organizaciones encuestadas incluso ve riesgos en la aplicación de estos principios de la GHD: “Creo que algunos principios son peligrosos para garantizar la independencia de algunas organizaciones humanitarias. También me parece importante tener en consideración el riesgo a una burocratización innecesaria y una ralentización de la respuesta humanitaria en momentos de crisis”.

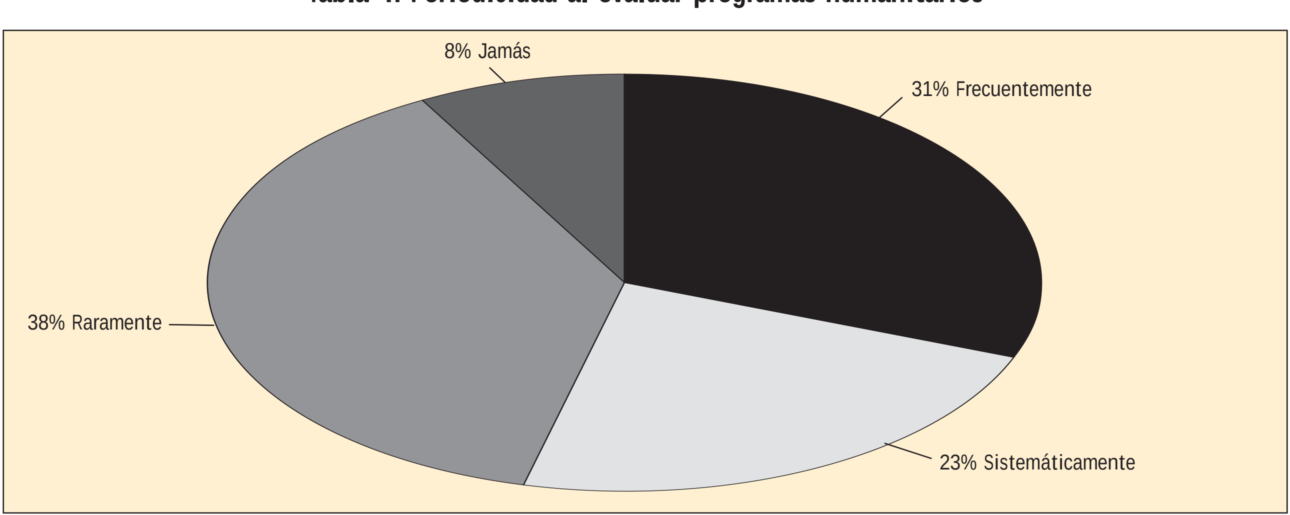
Sin embargo, en el seminario no se suscitaron debates al respecto, si bien es cierto que el tema de la responsabilidad del donante no fue abordado con demasiada profundidad.

Tanto donantes como organizaciones ejecutoras de ayuda coinciden en afirmar que estos principios pueden suponer un elemento positivo a la hora de mejorar las relaciones entre ellos y también respecto a la calidad. Algunos de los comentarios por parte de responsables de organizaciones se reproducen a continuación*:* “Evitan choques mayores y establecen un marco de partida más asimilable por ambas partes”, “Son líneas claras y positivas que sirven a las ONG para reclamar a los donantes coherencia en sus políticas con las directrices de consenso internacional, también para mejorar la calidad de las actuaciones y así entrar a formar parte del grupo de organizaciones con posibilidades de recibir financiación” y “Además facilitan a los responsables de las planificaciones en materia de cooperación una guía adecuada para adecuar las estrategias de los donantes al consenso internacional”. Sólo una organización respondió negativamente a esta cuestión, pero sin hacer comentarios al respecto, por lo que no podemos ofrecer su opinión cualitativa. A los donantes no les cabe duda y comentan que estos principios van a mejorar la relación “en la medida que generan consenso sobre el modo de actuar y reconocen la acción de los otros agentes, así como la necesidad de respeto y de tenerlos en cuenta”.

6. Evaluación de la acción humanitaria

Considerando que la evaluación es un instrumento esencial para poder pronunciarse sobre la calidad de algo, en este caso de las actuaciones humanitarias de las organizaciones, preguntamos por la frecuencia de la realización de evaluaciones. Todas las personas encuestadas fueron muy transparentes, tal y como refleja el siguiente gráfico de porcentajes:

Tabla 4: Periodicidad al evaluar programas humanitarios



Sin embargo, estos resultados ponen de manifiesto cierta contradicción, ya que si la práctica totalidad de las encuestas citan como dimensiones de la calidad los criterios de evaluación del CAD... ¿no debería ser la evaluación el instrumento para definir la calidad de las intervenciones? Y si no se evalúa sistemáticamente, ¿cómo podemos pronunciarnos sobre la calidad de lo que hacemos con rigor, independencia y acierto?

Todas las personas que han participado en el estudio coinciden en los beneficios que reporta el evaluar, o, dicho de otro modo, en cuáles deben ser los objetivos de una evaluación. En el siguiente listado se reproduce la opinión de los encuestados; más concretamente, de los actores:

- Aprender lecciones / extraer enseñanzas
- Mejorar la calidad de los proyectos futuros
- Convencer internamente / autorreflexión
- Reconducir las actuaciones
- Orientar en la toma de decisiones
- Asumir responsabilidades
- Contribuir a la rendición de cuentas interna y externa
- Transmitir conocimiento / empoderar a las contrapartes
- Aumentar la transparencia
- Elaborar recomendaciones
- Ganar credibilidad en acciones de incidencia

Estas evaluaciones son encargadas por:

- El donante o por la sede central en dos de los casos
- El donante exclusivamente en dos de los casos
- El donante, la sede o los equipos de terreno indistintamente en tres de los casos
- La sede o los equipos de terreno en uno de los casos

Hay un claro predominio de evaluaciones con agentes externos a la organización, aunque los equipos mixtos formados por evaluadores externos y por personal de la propia estructura de la organización es la tendencia más habitual. Hay casos como el de MSF o el de Intermón Oxfam en los que la red internacional se encarga de realizar las evaluaciones, por lo que los evaluadores son personas vinculadas a la organización pero externas a la operación concreta que evalúan.

En el caso español, nos consta que se realizan evaluaciones de actuaciones humanitarias que, sin embargo, nunca se publican, lo que impide la función de rendición de cuentas o de aprendizaje en el sector.

Veamos algunas buenas prácticas que los actores entrevistados nos han relatado. Añadimos a cada caso un contrapunto sobre indagaciones realizadas por nosotros:

MSF cuenta con un Método de evaluación de pertinencia e impacto de los proyectos, desarrollado en el año 2005 por el Dr. J. C. Carbol, y realizó en 2006 varios ejercicios para ponerlo a prueba: Angola, Armenia, Colombia y Bolivia. No hemos localizado estos informes publicados en su página Web. En la página de MSF internacional hay publicados algunos informes, aunque no propiamente evaluativos, y documentos de lecciones aprendidas.

Intermón Oxfam ha desarrollado un Sistema de Evaluación de Acción Humanitaria. A nivel internacional, Oxfam tiene muy desarrollados los sistemas de M&E, siglas que corresponden a seguimiento y evaluación (*monitoring & evaluation*, en inglés). Sus evaluaciones responden principalmente al objetivo de aprender lecciones de la experiencia y se centran mucho en procedimientos, en la coordinación y en la pertinencia e impacto. Han publicado una evaluación sobre la respuesta al Tsunami, y aunque han evaluado también las operaciones en Chad y Mozambique, éstas no han sido publicadas. Intermón Oxfam realiza también evaluaciones en tiempo real (*real time evaluations*) sobre procesos y herramientas. Utilizan los principios del *Código de Conducta*[21] y algunas cuestiones transversales (género, VIH/SIDA y medioambiente) como criterios para evaluar.

[21] *Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de las ONG en Respuesta a los Desastres.*

Tampoco hemos encontrado en su sitio Web ningún informe publicado sobre evaluaciones realizadas en materia de acción humanitaria.

Oxfam Internacional ha publicado recientemente en su Web[22] los informes de evaluación sobre la implementación de su *Plan estratégico 2001-2006*, los informes de progreso sobre el gasto de los fondos dedicados a la respuesta al Tsunami y la evaluación de sus programas en la India, Sri Lanka y Aceh.

Ayuda en Acción reconoce tener poca experiencia en materia de evaluación, sin embargo para el 2007 ha previsto evaluar con consultores externos tres programas de gestión de riesgos y con personal interno un programa financiado por la ECHO.

En su página de Internet dedican una sección a "Calidad y transparencia", en la que publican auditorías de cuentas e informes de actividades. Indican que sus "controles de calidad se realizan de manera interna y externa a través de auditores y evaluadores profesionales e independientes", sin embargo no hay informes de evaluación de proyectos o programas colgados en la Web.

Action Aid Internacional tiene un sistema llamado ALPS (*Accountability, Learning and Planning System)* como marco que establece los requisitos, directrices y procesos clave de la rendición de cuentas en Action Aid International. No sólo en términos de los procesos organizacionales necesarios para la planificación, supervisión, formulación de estrategias, aprendizaje, revisiones y auditorías, sino también de actitudes y comportamientos personales. Tienen una sección que llaman "Información abierta" con el lema "compromiso con la transparencia", pero no se encuentran informes de evaluación publicados.

Médicos del Mundo cuenta con una Unidad de Investigación y Estudios que apoya la realización de evaluaciones intermedias para reorientar los programas. Para el año 2008 tienen previsto evaluar los 14 proyectos que entran dentro del convenio suscrito con la AECID. En su sitio Web publica informes anuales, pero no hemos encontrado informes de evaluación. Han elaborado y publicado un informe sobre sus actividades tras el Tsunami, pero que no se puede considerar evaluativo. Se titula *Dos años tras el Tsunami: Informe de los proyectos de Médicos del Mundo en Sri Lanka e Indonesia tras el maremoto de diciembre de 2004*.

Respecto a las prácticas de los donantes en materia de evaluación, resaltamos que, de los cuatro que han participado en el estudio, sólo la Agencia Catalana de Cooperación evalúa de forma sistemática, pero, por el momento, sólo evalúa proyectos de desarrollo; el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Madrid dicen que raramente evalúan la acción humanitaria, pero que se tiende a hacerlo de forma sistemática, incluso los técnicos de ambas instituciones han pasado por procesos de aprendizaje técnico en la materia. El Gobierno Vasco, además de promover la formación de sus técnicos con cursos contratados al efecto, está en pleno proceso de elaboración de unas directrices de evaluación.

La finalidad que persiguen estos donantes promoviendo o solicitando evaluaciones es:

- Facilitar procesos de aprendizaje en el seno de la ONG y a nivel institucional
- Contar con criterios para valorar las futuras propuestas de las ONG evaluadas
- Verificar el impacto de lo que se financia
- Rendición de cuentas respecto a manejo de fondos y logro de objetivos
- Verificar la pertinencia de los programas
- Definir elementos para posibles replanteamientos estratégicos o políticos
- Identificar y atajar debilidades

Podemos cerrar esta sección insistiendo en la absoluta necesidad de construir y desarrollar una cultura de la evaluación en este sector, entendiendo por tal no la mera realización de actividades evaluativas aisladas o puntuales, sino un cambio de mentalidad y actitud por parte de todos (donantes y actores) para trabajar en la mejora continua; lo cual significa desarrollar una actitud proclive a la utilización de la

22 Visitar: http://www.oxfam.org/en/.

evaluación como forma de aprendizaje y mejora organizacional, en todos sus ámbitos. Esto requiere una transformación efectiva de los procesos de evaluación en prácticas "constantes, endógenas y autorreguladas"[23] para que los actores encuentren en su ejercicio nuevos sentidos valorados como positivos.

7. Métodos de aseguramiento de la calidad

De los resultados del cuestionario se desprende que nadie descarta la idea de poner en marcha algún sistema que ayude a mejorar la calidad de la actuación de las organizaciones humanitarias. Y las entrevistas realizadas a donantes y a actores ponen de manifiesto el creciente interés que esta cuestión despierta en el seno de las organizaciones, tanto en lo que se pueda referir a la gestión económico-financiera o de recursos humanos, como en lo relativo a la calidad de los programas de ayuda y al impacto que la acción humanitaria pueda tener en las poblaciones afectadas por desastres que pasan a ser receptoras de esa ayuda.

De hecho, algunas organizaciones conocen, al menos de modo superficial, la mayoría de las iniciativas de calidad y sistemas de aseguramiento de la misma que hay en el panorama nacional e internacional y que pueden ser aplicables a la acción humanitaria. Algunas organizaciones no están satisfechas con el planteamiento de base o con el uso de alguna de estas herramientas y varias, a pesar de conocerlas, no las utilizan o no sacan el máximo rendimiento de su aplicación. Recogemos en la siguiente tabla un resumen de sus comentarios:

Tabla 5: Conocimiento, uso y satisfacción de métodos de calidad aplicables a la acción humanitaria

	¿La conocen?		¿La utilizan?		¿Están satisfechos con su utilización?		
	sí	no	sí	no	sí	no	Comentarios
Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales	9		7	2	6		• Utilizamos los principios propios de nuestra organización. • Se ha incorporado a la Política de Acción Humanitaria. Falta trabajarlo a nivel de patronato, directivos, técnicos de sede y terreno. • Este Código es casi de carácter universal, por lo que con carácter general se tiende a cumplir todas las normas.
Proyecto Esfera	8	1	7	1	5	2	• Se está utilizando de forma incipiente, pero con poco rigor. Falta formación. • Las disposiciones generales o Carta Humanitaria son reconocidas como principios guía en la organización. • Mala traducción al castellano. • Parte de seguridad alimentaria no satisfactoria.
HAP International	5	4	1	4	1		• Rendimos cuentas sobre nuestros propios principios y con nuestras herramientas, aunque la filosofía de los principios nos influye. • A pesar de haber conocido recientemente su existencia, todavía no conocemos con profundidad sus normas, estándares o requisitos de cumplimiento. • En proceso de elaboración de recomendaciones internas.

[23] Susana Hintze, "Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales", VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2001.

People In Aid Code	5	4	2	3	1		• La filosofía de los principios nos influye. • No conocemos con profundidad sus normas, estándares o requisitos de cumplimiento.
COMPAS Qualité	6	3	1*	5			• Queremos conocer más. • Escaso conocimiento de la herramienta. • Sólo la usamos en proyectos de desarrollo (*).
Marco lógico	9		9		8		• Utilizada en planificación. • Mejorada y superada. • De obligado cumplimiento. En ciertas ocasiones es complicado trasladar al papel ciertos contextos de una forma precisa tal como requiere el marco lógico, exigiendo a veces, con el desarrollo de los acontecimientos, la generación de nuevos marcos lógicos que anulan el marco anterior.
Guía "Good Enough"	1	8		1**			• Estamos en proceso de aprendizaje y uso (**)
Synergie Qualité	1	8	1				
Gestión del Ciclo del Proyecto	9		8		7		• Utilizada en la gestión.
Certificados ISO	7	2	1	6		1	• Buscamos acceder a esta clasificación. • Sólo sirve para determinados procesos de gestión.
Gestión Basada en Resultados	6	2	2	4	1		• Como herramienta de planificación/gestión orientada a la calidad y al impacto. • Planificación y gestión basada en objetivo. No se evalúan correctamente los resultados y las causas.
Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad	8	1	6	2	3	4	• No refleja situaciones reales de organizaciones. • Útil para rendir cuentas a actores externos (donantes públicos y privados). • Es mejorable. • Alejada de la realidad (basada en análisis documental teórico y con principios interpretados de forma muy poco práctica). • Criterios un poco ridículos y no enfocados a cuestiones importantes. La utilizamos por la opinión pública. • La organización figura como una de las auditadas por la Fundación Lealtad de forma general, recibiendo siempre altas calificaciones, no por seguir las normas de la Fundación, sino porque los estándares internos permiten pasar con comodidad el baremo exigido por dicha Fundación. • La Fundación y su sistema de valoración no nos merecen ninguna confianza.
Otros	MSF: Sistema de evaluación de pertinencia e impacto. Ayuda en Acción: Evaluación por desempeño en Recursos Humanos y RP para la contabilidad sede/terreno. MdM: Normas y principios de la "familia" de MDM para la mejora de los programas de acción humanitaria que no se encuentran recogidos en una normativa específica. Son estos principios los que en la actualidad se están recopilando para su estandarización. Intermón Oxfam: Sistema de M&E Cruz Roja Española: *Código de Conducta de Imágenes y NGO Benchmarking standard*						

Así, el listado de beneficios derivados de la utilización de un método de calidad que nos han proporcionado las agencias consultadas, aporta una colección completa de motivos para convencer a los más reticentes dentro de cualquier organización. Estos son los beneficios internos (estructura y programas):

- Contar con procedimientos estructurados y de funcionamiento generalizado en toda la organización
- Mejora el conocimiento interno y mejora el clima/ las condiciones de trabajo
- Rentabiliza maximiza los recursos. Eficiencia.
- Favorece la retroalimentación/compartir conocimientos/aprender de los errores/facilidad de realizar comparaciones entre programas/aprendizaje continuo/extraer recomendaciones
- Aporta garantías de correcto funcionamiento
- Mayor cobertura a los beneficiarios
- Mayor coherencia
- Seguridad
- Mejora de los procesos de toma de decisiones
- Promueve una cultura organizacional basada en la calidad
- Asegura la existencia y aplicación de instrumentos de control de calidad
- Mejora la coordinación
- Permite la rendición de cuentas interna
- Ayuda a reflexionar sobre lo logrado y lo no conseguido y sus causas
- Impacto en la mayor eficacia y eficiencia de las operaciones
- Impacto positivo en los beneficiarios

Y estos son los externos (relaciones con otras partes interesadas):

- Aporta confianza y visibilidad
- Mayor transparencia
- Mejor rendición de cuentas
- Aporta credibilidad
- Fortalecimiento de las contrapartes locales
- Favorece los procesos de incidencia política, testimonio, etc.
- Valor añadido y mejor posición competitiva
- Acreditación de buen trabajo

DARA: “Vemos que lo que un sistema de aseguramiento de la calidad logra a nivel interno en procesos, decisiones y programas es aumentar la calidad, con lo que el efecto es positivo para los destinatarios finales. Ayuda a optimizar procesos y la utilización de los recursos. Aporta mayor transparencia”.

Y, ¿quiénes deberían ser —según las personas encuestadas— los responsables de la calidad de los programas? Hay respuestas para todos los gustos:

- Los diseñadores y ejecutores de los programas
- Responsabilidad compartida sede / terreno
- Responsabilidad compartida con los destinatarios
- Responsabilidad de todo el equipo de trabajo de la organización
- Debería “empapar” la organización de forma vertical y horizontal, aunque a nivel de organización el responsable de departamento de acción humanitaria sería el máximo responsable de la calidad general de los programas
- Responsabilidad compartida ejecutores / beneficiarios / gestores
- Los técnicos en sede y las organizaciones locales en terreno

Las organizaciones también pueden tener temores, ver posibles riesgos o conocer frenos que impidan o retrasen la puesta en marcha de un sistema de gestión de calidad. En esta tabla representamos la opinión de las personas que cumplimentaron el cuestionario (0 = ningún riesgo y 4 = riesgo mayor):

Tabla 6: Riesgos y frenos a la puesta en marcha de un sistema de calidad

	0	1	2	3	4
Paralización, pérdida de creatividad	5	1	2	1	
Procedimientos ralentizantes y que aportan carga extra			3	4	2
Costes elevados		2	4	2	1
Métodos del sector empresarial que son inapropiados	3	2	2	2	
Es una cuestión de especialistas	4	2	1	1	1
Tensiones con los valores humanitarios	6	1		1	
Posibilidad de sanción en caso de falta	4	3			1
Otro (especifique)					
	• Que el mal uso termine pervirtiendo la herramienta • Que terminen convirtiéndose en un fin en sí mismos • Resistencias dentro de la ONG				

Se observa cómo los riesgos o frenos identificados giran en torno a lo costoso de los procedimientos y a la posibilidad de que terminen burocratizando a la organización, haciendo más lentos sus procesos y aportando carga extra de trabajo a su personal.

Los donantes consultados creen que la mayor dificultad estriba en lograr la decisión institucional de integrar programas o métodos de calidad. También comentan que el miedo a ser fiscalizados o el temor a mostrar debilidades organizacionales y programáticas podría ser uno de los principales frenos.

Extraído de diversos manuales sobre gestión, reflejamos aquí los fallos más comunes de muchos sistemas de gestión de calidad, por si las **lecciones aprendidas en el sector empresarial** pudieran servir a las ONG que están o estarán inmersas en estos procesos. Estos son:

- Descuidar los aspectos externos, la importancia de los clientes.
- Excesivos burocratismos, documentos y formularios.
- Mucho papeleo y pocos resultados.
- Falta de participación del personal y exceso de directores, expertos y consultores. Los trabajadores y voluntarios deben dirigir el proceso.
- Falta de colaboración con otras entidades y proveedores.
- A más trabajo (en calidad) igual remuneración.
- Impedir la creatividad por la implantación de rutinas y estándares.
- Hacer todo aséptico y mecánico. Acabar con las relaciones e iniciativas personales.

8. La cuestión de la certificación y de la acreditación de las ONG

En este apartado se manifiesta de forma más clara la diversidad de opiniones respecto a esta materia de tanta actualidad en la comunidad humanitaria a nivel internacional.[24]

Los donantes consultados opinan que un mecanismo de certificación para ONG es útil, siempre y cuando se planteen criterios adecuados y adaptados a las particularidades de las ONG. Sólo uno añade que podría ser peligroso si se queda en una "mera certificación poco exigente, que acredite únicamente para recibir fondos para intervenciones humanitarias pero sin incluir ni fijarse en el contexto ni en los principios y sin partir de una definición consensuada de calidad. Debería estar ligado a algo más que descriptores físicos". Otro de los donantes hace la siguiente precisión: "el mecanismo tiene que ser muy riguroso y actualizado. Serviría para establecer unos mínimos, pero no podría aplicarse al conjunto total de aspectos".

Entre los actores hay diversidad de opiniones; desde los que categóricamente lo califican de peligroso, hasta los que lo consideran útil (los más) e incluso necesario. En el siguiente gráfico hay un resumen.

[24] En las dos últimas reuniones bianuales de ALNAP, este tema ha sido objeto de estudio y discusión. Ver las actas de la Bianual de junio de 2007 en http://www.odi.org.uk/alnap/meetings/pdfs/21%20Biannual%20Meeting%20Report.pdf. En el *COMPAS Tutorial*, dentro de los documentos sobre calidad, hay un artículo titulado "Riesgos y oportunidades de la acreditación de las ONG humanitarias", escrito por V. de Geoffroy y D. Kauffmann

Tabla 7: Consideraciones sobre mecanismos de certificación de ONG

19% Peligroso
5% Inútil
47% Útil
29% Necesario

Anotamos literalmente algunas reflexiones extraídas de los cuestionarios que nos sirven para ilustrar esas diferentes opiniones:

Peligroso…

…"porque la adherencia a los criterios de calidad se convierte en el requisito para recibir financiación publica y normalmente las personas más vulnerables y los contextos de mayor crisis puntúan 'mal' con los criterios/estándares de calidad fijados por donantes/instituciones privadas; peligroso porque la obtención de la certificación se puede convertir en un fin en sí mismo y, consecuentemente, las organizaciones humanitarias en meras proveedoras de servicios; y peligroso porque no existen mecanismos para controlar/validar a quien controla/valida (¿a quién le rinde cuentas la entidad que emite la certificación?, ¿de dónde proviene su legitimidad?, ¿quién la ha elegido/nombrado?)."

… "porque no hay dos ONG iguales: por tamaño, sistema de financiamiento, planteamientos políticos... Por otra parte, la certificación siempre es control, y ya estamos bastante controlados."

… "porque hay un riesgo de politización, de uso subjetivo, de burocratización. Además, las ONG pequeñas pueden quedar fuera y se puede perder la legitimidad de actuaciones que son válidas."

…"porque sería inviable que el organismo encargado de certificar llegara a conocer todos los detalles de cada organización y de sus proyectos."

Útil …

"Sirve como instrumento que permite obtener mayores garantías de calidad para los procesos y acciones en materia humanitaria y puede agilizar los procesos de financiación y justificación; fundamentalmente en determinadas operaciones por motivos de envergadura, complejidad…"

"Algunos mecanismos de certificación de ONG resultan ser 'filtros' no siempre ideales, ya que los criterios escogidos para obtener dichos certificados no resultan ser los idóneos. En ocasiones las percepciones que unas organizaciones tienen de otras han resultado ser mejor 'certificado' que los otorgados por organismos independientes. Quedan fuera de las certificaciones organizaciones que por diversos motivos (tamaño, temor a carga de trabajo, misión de la organización, etc.) no se presentan a dichas certificaciones y cuya calidad de trabajo es tan válida como el de las que han obtenido el certificado.

Dicho esto, es un proceso lógico en pos de una mayor transparencia y rendición de cuentas, que surjan iniciativas que califiquen y clasifiquen a las ONG en función de parámetros que se consideran necesarios para el cumplimiento de su labor con garantías de calidad."

"Sirve para intentar garantizar un proceso y debería enfocarse también a resultados."

"Siempre y cuando provenga del sector."

Necesario…

"No uno sino varios, con la idea de tener un marco de aplicación de los principios claro, unánime e independiente."

"Las ONG necesitan mayor compromiso y responsabilidad respecto a sus valores éticos."

"Imprescindible."

DARA considera que, en cualquier caso, el objetivo de un mecanismo de certificación es lograr la mejora en el sector humanitario. Muchas veces necesitamos un empuje exterior para planificar, organizar, rendir cuentas, por lo que sería interesante estudiar la viabilidad de este tipo de mecanismos. Sin embargo, en DARA no apuntan hacia uno en concreto, sino que creen que hay elementos en diversas iniciativas y métodos que podrían servir para componer un estándar de calidad; por ejemplo, los criterios de HAP, parte de ISO; para lo relacionado con procesos, los criterios de evaluación del CAD… Además incluyen como obligatorias cuestiones como: "una misión exploratoria o de identificación de necesidades inicial y previa", "rendición de cuentas y transparencia en todo momento del proceso". En DARA creen que este mecanismo a nivel internacional sería interesante, pero lo ven complicado. Y siempre evitando el riesgo de quedarse en los detalles sin entrar a valorar la calidad de los resultados y el impacto positivo del programa.

9. Conclusiones

Dada la relativa juventud del sector en nuestro país, podríamos considerar que el sector humanitario va por un buen camino. La preocupación por la calidad está presente en foros, discusiones, publicaciones… y la mayoría de las organizaciones españolas ejecutoras de acción humanitaria han superado ya el momento en el que impera la exclusiva preocupación por la cantidad de ayuda, para comenzar a incorporar criterios de calidad, bien sea por propia iniciativa, o bien sea por seguir a sus redes internacionales y, por tanto, incorporarse a sistemas e iniciativas internacionales de mejora de la calidad y aumento de la responsabilidad en materia de acción humanitaria. Sin embargo, no cuentan con definiciones institucionales de calidad, por lo que estamos en un momento temprano para pensar en definiciones consensuadas.

Es bastante dispar aún el conocimiento, uso e incorporación de iniciativas de calidad como COMPAS, Proyecto Esfera, People in Aid, HAP-I, etc. Entendemos que existe un conocimiento más individual por parte de trabajadores concretos de organizaciones humanitarias, que un conocimiento institucional. Y lo que no existe aún es una institucionalización de dichas herramientas, salvo excepciones como People in Aid en Acción contra el Hambre o el Proyecto Esfera en Intermón Oxfam; lo que sí parece existir es un uso de las mismas basado en ese conocimiento por parte del individuo concreto.

Los donantes de ayuda españoles también han variado su discurso, aunque no completamente su actuación. Al menos, se percibe mayor preocupación por cuestiones de calidad, una exigencia mayor de evaluar y demostrar resultados e impacto y un tímido e incipiente acercamiento a principios de donación como la *Buena gestión de las donaciones humanitarias* (si bien esta iniciativa no es bien conocida y se malinterpreta a menudo por parte de donantes de la cooperación descentralizada con respuestas del tipo "eso compete al Gobierno central"). Sí existe un acercamiento entre ONG y donantes para buscar juntos soluciones de calidad (punto que antes no era tan obvio) y es cierto las ONG consideran de esencial cumplimiento esos principios de la buena gestión de las donaciones por parte de los donantes. Por parte de la Administración central, el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* ya aludía al cumplimiento de la GHD. De modo mucho más detallado la *Estrategia de Acción Humanitaria* aprobada en 2007 y discutida con el conjunto de actores de la cooperación, incorpora compromisos concretos en muchos de los 23 puntos de la iniciativa. De todos modos, la realización de un plan de acción para poner en mar-

cha todos los compromisos, se está llevando a cabo en estos momentos. Igualmente, la *Estrategia de Acción Humanitaria* incluye numerosas referencias a las cuestiones de calidad y al fomento de la evaluación y la adscripción a iniciativas internacionales en la materia.

Algo contradictorio resulta el discurso sobre calidad con la práctica en evaluación. Como indicábamos más arriba al comentar los resultados del cuestionario, si la calidad preocupa y es a lo que tendemos, ¿cómo podemos verificarla si no evaluamos? Las ONG siguen esgrimiendo como motivos para evaluar tan poco la falta de recursos humanos y financieros, y ponen muchas veces la financiación de la evaluación bajo la órbita de responsabilidad del donante. Además, no todas las ONG y donantes que afirman evaluar están realizando evaluaciones formales: muchas veces se confunde aún el informe final o la visita de monitoreo con la evaluación; actividades todas ellas necesarias, pero muy diferentes en cuanto a objetivos, contenido y metodología.

Se reproduce a nivel nacional un debate que también existe en el sector humanitario internacional, si bien a menor escala, pero produce la misma disparidad de opiniones: el debate sobre la conveniencia de una certificación. Este tema queda aquí apuntado pero, dado que es una de las recomendaciones del TEC ("El sistema internacional de ayuda debería establecer un procedimiento de acreditación y certificación para distinguir entre las demás a las agencias que trabajan con un nivel de competencia profesional en un sector particular"), terminará por plantearse en toda su dimensión.

El tema de la mejora de las prácticas humanitarias es un tema complejo en el que las soluciones de "impacto rápido" no existen. Hace tan sólo diez años que este sector reflexiona sobre este tema, lo que no es nada comparado con la larga tradición de calidad en otros sectores. Hay que mirar sin desánimo hacia el futuro y reflexionar sobre propuestas que tengan en cuenta la complejidad de las situaciones en que se desarrollan los programas humanitarios y, siempre, situar a las poblaciones afectadas en el centro de todos los esfuerzos.

10. Perspectivas de futuro y recomendaciones

10.1. Para las ONG humanitarias españolas

Todo apunta a que el sector en nuestro país tiene una voz por desarrollar; las organizaciones de ayuda están muy bien posicionadas para influir de manera positiva en el camino hacia la calidad, tanto de forma individual en cuanto organizaciones ejecutoras de programas humanitarios, como colectivamente, tal y como se demostró en el Seminario con la propuesta final de realizar reuniones trimestrales e incluso de crear un grupo de trabajo sobre la calidad de la ayuda. Como primeros pasos nos parece interesante que las organizaciones recorran un camino coherente que les lleve a lograr esa influencia al conjunto del sector; para ello proponemos los siguientes puntos de acción:

- En función de sus principios y su mandato, definir "calidad" a nivel interno institucional.
- Incorporar esta definición en sus planteamientos estratégicos.
- Estudiar, con visión critica, los mecanismos para asegurar la calidad más adaptados al sector de la acción humanitaria.
- Valorar la posible institucionalización de alguno de ellos apuntando no sólo a procesos sino a resultados e impacto de las actuaciones, y teniendo siempre presente la definición de calidad adoptada.
- Conocer y apoyar procesos e iniciativas de mejora de la calidad que se han desarrollado y se están desarrollando a nivel internacional.
- Fomentar el conocimiento de los mismos entre su personal, tanto de sede como expatriados, y en el sector en general.
- Incluir en las actividades de formación, *briefings* y actividades de difusión información específica o elementos sobre calidad y evaluación.

– Incluir en los términos de referencia de los contratos cuestiones relacionadas con la calidad.
– Incorporar la evaluación como práctica cotidiana, formando al personal y, en la medida de lo posible, creando una unidad especifica que pueda dar soporte técnico al resto de la organización en cuestiones de calidad y evaluación.
– Trabajar para aumentar su transparencia, por ejemplo, publicando los informes de evaluación que realizan, ya sean evaluaciones externas o internas.
– Contribuir activamente al debate sobre la cuestión de calidad en nuestro país, participando, por ejemplo, en la posible creación del grupo de trabajo propuesto en el Seminario.
– Incidir en las prácticas de los donantes españoles, tanto del nivel central como de la cooperación descentralizada, para que asuman y cumplan los *Principios de la buena gestión de las donaciones humanitarias.*

10.2. Para los donantes de ayuda en España

Los donantes que accedieron a contestar a la encuesta y a participar en el seminario demuestran interés por la cuestión de la calidad. Quizás el paso que falte por dar es la incorporación de unos principios diseñados por donantes para ellos mismos, y llevar su cumplimiento al terreno cotidiano cuando se trate de financiar programas de ayuda. Algunas de las opciones para seguir y maximizar este compromiso pueden ser:

– Definir la calidad y hacer pública dicha definición para que las agencias que soliciten sus fondos tengan una idea clara y transparente de lo que se les va a exigir.
– Incluir cuestiones de calidad orientadas al logro de resultados e impacto en las valoraciones técnicas de las solicitudes de las ONG, así como en los criterios para valorar su actuación.
– Estudiar los *Principios y la buena gestión de las donaciones humanitarias* e incorporarlos en sus planes de cooperación (si se trata de donantes de la cooperación descentralizada).
– Apoyar, incluso económicamente, a las organizaciones en sus intentos de mejora e incorporación de métodos para asegurar la calidad.
– Actuar de forma transparente en todo lo relacionado con financiación de ayuda.
– Apoyar a las organizaciones en la tarea de aumentar las actividades de evaluación.
– Evaluar sistemáticamente los programas humanitarios que reciban fondos públicos y publicar los resultados.
– En concreto a la AECID, que incorpore definitivamente los principios de la GHD y que, siguiendo el ejemplo de otros donantes bilaterales, desarrolle su propio plan de acción para incorporarlos en las políticas nacionales.
– Avanzar en el cumplimiento de las cuestiones sobre calidad y GHD que se incorporan en la *Estrategia de Acción Humanitaria.*
– Incorporar activamente a otros actores, y muy especialmente la cooperación descentralizada, a la GHD y al resto de propuestas de mejora de la calidad.
– Fomentar la formación de sus cuadros técnicos en materia de calidad y evaluación y, en concreto, en el mayor conocimiento y comprensión de los principios de la GHD.
– Aumentar la presencia española en los foros internacionales en los que los donantes y organizaciones tratan cuestiones de calidad, evaluación, etc., por ejemplo, asistiendo a las reuniones de ALNAP, de la GHD, etc. Cumplir en este punto lo que propone la *Estrategia de Acción Humanitaria.*

Anexo 1: Listado de personas/organizaciones participantes en el Seminario-conferencia

Apellido(s)	Nombre	ONG	Cargo
Bartroli Pascual	Xavier	ACCD	Tècnic d´Acció Humanitària
Faus	Enric	ACCD	Coordinador de cooperación
Longué	Olivier	Acción Contra el Hambre	Director General
Fontanini	Francesca	ACNUR/UNHCR Spain	External Relations Officer
Abad Zapatero	Maria	AECID	Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia, Gabinete Técnico
Garcia Montes	Paz	AECID	Jefe de Servicio de Evaluación, Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia
Alvarez Hernández	Isabel	Ayto. Córdoba	Jefa del departamento de Cooperación
Mormeneo Cortés	Carmen	Ayto. Madrid	Asesora Técnica, Sección de Codesarrollo y Emergencias
Olabarria	Carmen	Ayto. Madrid	Directora Gerencia de Inmigración, Cooperación
Izquierdo	María Jesus	Ayuda en Acción	Responsable de AH
Gabilondo	Aitor	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	Servicio de Cooperación al Desarrollo
Alonso Caminero	José Miguel	Cruz Roja Española	Responsable Unidad de Calidad
Vila	Iñigo	Cruz Roja Española	Responsable Unidad Emergencias
Marañón	Marta	DARA	Deputy Director
Polastro	Riccardo	DARA	Evaluation Officer
Goded	Mónica	Deusto - Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe	Investigadora/Docente
Arredondo	Miriam	DGPOLDE	
Bugeda	Antonio	Farmamundi	Director técnico farmacéutico
Bayés	Sara	FONS CATALÁ DE COOPERACCIÓ	
Alfageme Anavitarte	Erika	Fundación Castellano-Manchega de Cooperación	Coordinadora del Área de Cooperación
Guinda Aso	Mercedes	Fundación Lealtad	Directora de Marketing y Comunicación
Martin-Loeches	Francisca Lara	Fundación Prodein	Proyectos
de Geoffroy	Véronique	Groupe URD	Coordinadora "projet Compas-Qualité"
Prince	André	Groupe URD	Director General Adjunto
Thieux	Laurence	IECAH	Investigadora
Núñez Villaverde	Jesús A.	IECAH	Codirector
Nussbaum	Camille	IECAH	Responsable Área de Formación
Garcia Calero	Fernando	IECAH	Responsable Comunicación
Urgoiti Aristegui	Ana	IECAH	Investigadora
Iraola	Rosario	Intermón Oxfam	Coordinadora Humanitaria para Maghreb y África del Oeste
Ganduxer	Maria Dolores	Intermón Oxfam/Médicos del mundo	Evaluadora
Beltrame	Luca	Médicos del Mundo/CONGDE	Jefe de Unidad en funciones de Acción Humanitaria
Ugarte	Carlos	Médicos Sin Fronteras	Responsable Relaciones Externas
Varella	Reyes	Médicos Sin Fronteras	Unidad de Asuntos Humanitarios
Deramat	Marie	MPDL	Técnico de Proyectos, África
Nieto	Luis	Paz con Dignidad	Responsable de AH
Giménez Toledo	Letizia	Plan España	Gerente de proyectos instituciones
Monteiro	Ricardo	Plataforma Portuguesa das ONGD	Projecto "Sensibilização para a Ajuda Humanitária e de Emergência
Castellano Bravo	Altagracia	Plataforma Portuguesa das ONGD	Projecto "Sensibilização para a Ajuda Humanitária e de Emergência"
Aristín González	Boris Carlos	Save The Children España	Coordinador Emergencias
Mancha Cáceres	Olga	Universidad Autónoma de Madrid	Coordinadora de proyecto de investigación interuniversitario
Robert	Sylvie	Independiente	Consultora independiente

Anexo 2: Algunas iniciativas internacionales para aumentar la calidad y la responsabilidad en la respuesta humanitaria.

1. El **Proyecto Esfera**[25] (probablemente la iniciativa más conocida, aunque no por ello muy utilizada, en nuestro país) nace con la pretensión directa de mejorar la calidad de la asistencia humanitaria ofrecida a las personas afectadas por desastres, así como mejorar la rendición de cuentas en el sector de la asistencia humanitaria. Para ello establece una Carta humanitaria a modo de recordatorio de principios éticos y jurídicos esenciales y unos capítulos con normas mínimas a cumplir en diversos sectores de actuación, para garantizar el derecho a una vida digna que tienen las personas afectadas por un desastre. Es decir, trata de vincular la calidad no sólo a aspectos técnicos sino también éticos o jurídicos.
2. La iniciativa **HAP-International**[26] ha desarrollado una "Norma de rendición de cuentas y calidad en la gestión humanitaria" (en inglés: *HAP 2007 Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management*) que se basa en la aplicación por los actores humanitarios de un simple sistema de gestión de calidad sustentado en principios humanitarios. Separan los principios en tres niveles:

   - Primarios: Humanidad, imparcialidad.
   - Secundarios: consentimiento informado, deber de cuidado, testimonio.
   - Terciarios: transparencia, independencia, neutralidad y complementariedad.

   Definen calidad como la totalidad de características y rasgos de un producto o servicio que hace que sea adecuado para el propósito de satisfacer las necesidades establecidas o implícitas del consumidor o del beneficiario identificado. La calidad se puede medir en términos de eficacia, eficiencia, resultado e impacto.
   Entienden que un sistema de calidad humanitario debe referirse al conjunto de procesos que permiten la mejora continua de la actuación de una organización para cubrir las necesidades esenciales de las personas afectadas por un desastre respetando su dignidad.
3. El propio **Grupo URD** ha desarrollado el método COMPAS Calidad,[27] en el que propone una definición de la calidad de los programas humanitarios centrada en la población afectada en su contexto, con cuatro criterios de impacto y de resultado y ocho criterios de estructura y de proceso. Tal y como se muestra en el siguiente diagrama:



[25] Visitar su sitio web para más información: http://www.sphereproject.org/
[26] Visitar su sitio web para más información: http://www.hapinternational.org/en/
[27] Visitar su sitio web para más información: http://www.compasqualite.org

Anexo 3: Cuestionario enviado a los actores humanitarios

Estudio sobre: **LAS PRÁCTICAS DE LOS ACTORES HUMANITARIOS ESPAÑOLES EN MATERIA DE EVALUACIÓN Y PROCESOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

CUESTIONARIO

1. ¿Qué entienden / cómo definen el término calidad? Haga una lista de palabras, expresiones que, para ustedes, evocan/definen la calidad:

2. Valore la calidad de los programas que ustedes ejecutan

   Excelente ☐ Buena ☐ Media ☐ Pobre ☐

3. ¿Cuales son, según su experiencia, los defectos de calidad más frecuentes en programas humanitarios? Y de entre ellos, ¿los más graves (por su impacto negativo en las poblaciones receptoras de la ayuda)?

4. ¿Cuáles son, según ustedes, las principales causas (externas o internas) de estos defectos de calidad en el seno de su ONG?

5. ¿Realizan ustedes evaluaciones de los programas de asistencia que ustedes realizan?

   Frecuentemente ☐ Sistemáticamente ☐ Raramente ☐ Jamás ☐

   Si no, ¿tienen pensado hacerlo?

   Sí ☐ No ☐

6. ¿Cuáles son, según ustedes, los principales objetivos/beneficios esperados de la evaluación de un programa?

7. Normalmente, ¿quiénes encargan esas evaluaciones? (es posible marcar más de una respuesta)

   El donante ☐ Los equipos del terreno ☐ La sede ☐ Otros (especificar):

8. Normalmente, ¿quiénes realizan esas evaluaciones ? (es posible marcar más de una respuesta)

   Personal de su estructura ☐ Evaluadores externos ☐ Una mezcla de ambos ☐

9. ¿Cómo describiría usted el impacto actual de estas evaluaciones sobre sus prácticas y sobre el servicio que prestan a las poblaciones?

Inexistente ☐ Débil ☐ Importante ☐ Muy importante ☐

Explique:

10. Además de los procedimientos de gestión clásicos en el seno de una ONG (gestión de recursos humanos, financiera, de programas y proyectos, etc.) ¿utilizan ustedes herramientas/métodos de calidad[28] específicos para gestionar ciertas funciones?

Sí ☐ No ☐

11. Complete este cuadro:

	¿La conocen?		¿La utilizan?		¿Está usted satisfecho con su utilización?		
	sí	no	sí	no	sí	no	Comentarios
Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad							
Código de Conducta de la Cruz Roja							
Proyecto Esfera							
HAP International							
People In Aid							
COMPAS Qualité							
Marco lógico							
Guía "Good Enough"							
Synergie Qualité							
Gestión del Ciclo del Proyecto							
Certificados ISO							
Gestión Basada en Resultados							
Otro (especifique)							

28 Método de calidad: método de trabajo que tiende a obtener la mejor calidad posible de un proceso y de sus resultados.

12. Marque de 0 a 4 (0: ningún riesgo, 4: riesgo mayor) los temores, riesgos o frenos para la puesta en marcha de una gestión de calidad.

Riesgos:	0	1	2	3	4
Paralización, pérdida de creatividad					
Procedimientos ralentizantes y que aportan carga extra					
Costes elevados					
Métodos del sector empresarial que son inapropiados					
Es una cuestión de especialistas					
Tensiones con los valores humanitarios					
Posibilidad de sanción en caso de falta					
Otro (especifique)					

13. ¿Cuáles son los beneficios derivados de la utilización de un método de calidad?
Internamente, para su estructura y sus programas:

En relación al exterior, para sus relaciones con otras partes interesadas:

14. ¿Quién es (son), según usted, el (los) principal/es responsables de la calidad de los programas?

15. Un mecanismo de certificación para ONG le parece:
Peligroso ☐ inútil ☐ útil ☐ necesario ☐

Comentarios:

16. Respecto a la Iniciativa "Good Humanitarian Donorship":

¿La conoce?

Sí ☐ No ☐

¿Reconoce el interés de esos principios?

Sí ☐ No ☐

¿Cree que esos principios están influyendo la práctica de los donantes?

Sí ☐ No ☐

Comente:

¿Piensa que esos principios pueden mejorar su relación con los donantes y la calidad de la ayuda?

Sí ☐ No ☐

Comente:

17. ¿Considera deseable que el sector humanitario avance en la puesta en marcha de métodos de calidad?

Sí ☐ No ☐

Comentarios:

18. ¿Desearían invertir en la puesta en práctica de un método de calidad en su organización?

Sí ☐ No ☐

Comentarios:

19. ¿Estarían ustedes dispuestos a mantener una entrevista telefónica o presencial para ahondar en esta materia?

Sí ☐ No ☐

Anote nombre y detalles de la persona a quién deberíamos contactar.

Les agradecemos por haber respondido a este cuestionario. Remítalo a: anaurar@yahoo.es

Anexo 4: Cuestionario enviado a los donantes

Estudio sobre: **LAS PRÁCTICAS DE LOS ACTORES HUMANITARIOS ESPAÑOLES EN MATERIA DE EVALUACIÓN Y PROCESOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

CUESTIONARIO

1. ¿Qué entienden / cómo definen el término calidad? Haga una lista de palabras, expresiones que, para ustedes, evocan/definen la calidad:

2. Valore la calidad de los programas que ustedes financian

   Excelente ☐ Buena ☐ Media ☐ Pobre ☐

3. ¿Cuales son, según su experiencia, los defectos de calidad más frecuentes en programas humanitarios? Y de entre ellos, ¿los más graves (por su impacto negativo en las poblaciones receptoras de la ayuda)?

4. ¿Cuáles son, según ustedes, las principales causas (externas o internas) de estos defectos de calidad en las ONG?

5. ¿Realizan ustedes evaluaciones de los programas de asistencia que ustedes apoyan financieramente…

   Frecuentemente ☐ Sistemáticamente ☐ Raramente ☐ Jamás ☐

   Si no, ¿tienen pensado hacerlo?

   Sí ☐ No ☐

6. ¿Cuáles son, según ustedes, los principales objetivos/beneficios esperados de la evaluación de un programa que ustedes financian?

7. El personal de su estructura ¿realiza evaluaciones de los programas de asistencia que ustedes financian?:

   Frecuentemente ☐ Sistemáticamente ☐ Raramente ☐ Jamás ☐

   Si no, ¿tienen pensado hacerlo?

   Sí ☐ No ☐

8. ¿Cómo describen ustedes el impacto actual de las evaluaciones sobre las prácticas de las ONG y sobre el servicio que prestan a las poblaciones?
   Inexistente ☐ débil ☐ importante ☐ muy importante ☐
   Explique:

9. ¿Cómo describirían ustedes el impacto actual las evaluaciones sobre sus propias prácticas como donante?
   Inexistente ☐ débil ☐ importante ☐ muy importante ☐
   Explique:

10. Además de los procedimientos de gestión clásicos en el seno de una ONG (gestión de recursos humanos, financiera, de programas y proyectos, etc.) ¿creen necesario el uso de herramientas/métodos de calidad específicos para gestionar ciertas funciones?
    Sí ☐ No ☐

11. Complete este cuadro:

	¿La conocen?		¿La utilizan?		¿Está usted satisfecho con su utilización?		
	sí	no	sí	no	sí	no	Comentarios
Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad							
Código de Conducta de la Cruz Roja							
Proyecto Esfera							
HAP International							
People In Aid							
COMPAS Qualité							
Marco lógico							
Guía "Good Enough"							
Synergie Qualité							
Gestión del Ciclo del Proyecto							
Certificados ISO							
Gestión Basada en Resultados							
Otro (especifique)							

12. ¿Cuáles serían los posibles frenos para poner en práctica una gestión calidad en el seno de las ONG?

13. ¿Estarían ustedes dispuestos a financiar los gastos vinculados a las puesta en práctica de la gestión calidad en el seno de sus ONG socias?

Sí ☐ No ☐

Si no, ¿por qué?

14. Como donante ¿qué beneficios espera derivados de la utilización de un método de calidad por parte de sus ONG socias?

En su relación donante – organización ejecutora:

En su relación con las demás partes interesadas:

15. ¿Quién es (son), según usted, el (los) principal/es responsables de la calidad de los programas?

16. ¿Considera deseable que el sector humanitario avance en la puesta en marcha de métodos de calidad?

Sí ☐ No ☐

Comentarios:

17. Un mecanismo de certificación para ONG le parece:
Peligroso ☐ inútil ☐ útil ☐ necesario ☐

Comentarios:

18. Respecto a la Iniciativa *Good Humanitarian Donorship*:
¿La conoce?
Sí ☐ No ☐

Si es usted donante del gobierno nacional ¿ha firmado los principios de la GHD?
Sí ☐ No ☐

Si es usted donante de gobiernos autonómicos o locales ¿reconoce la importancia de los principios de la GHD?
Sí ☐ No ☐

¿Influyen esos principios en sus prácticas?
Sí ☐ No ☐
Comente:

¿Piensa que esos principios pueden ayudar a mejorar su relación con las organizaciones ejecutoras de la ayuda y la calidad de la ayuda?
Sí ☐ No ☐
Comente:

19. ¿Estarían ustedes dispuestos a mantener una entrevista telefónica o presencial para ahondar en esta materia?
Sí ☐ No ☐

Anote nombre y detalles de la persona a quién deberíamos contactar.

Les agradecemos por haber respondido a este cuestionario
Remítalo a: anaurar@yahoo.es

Cuadernos publicados

1 **La acción humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI",** Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo

2 **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)*,** Jesús A. Núñez Villaverde

3 **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*,** Francisco Rey Marcos

4 **La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados,** Jesús A. Núñez Villaverde

5 **Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual,** Ana Urgoiti Aristegui

6 **La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura,** Juncal Gilsanz Blanco

7 **Seguridad humana: recuperando un concepto necesario,** Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Francisco Rey Marcos